

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO EUROPEO

Ciclo 34

Settore Concorsuale: 12/D1 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

LE RICADUTE DEI VINCOLI DI BILANCIO EUROPEI SUGLI ENTI
TERRITORIALI. NUOVE NORME PER LA STABILITÀ.

Presentata da: Stefano Cavedagna

Coordinatore Dottorato

Marina Timoteo

Supervisore

Michele Belletti

Esame finale anno 2022

Abstract

La disciplina del pareggio di bilancio è in continua evoluzione, soprattutto a fronte delle nuove esigenze finanziarie per contrastare la crisi pandemica.

Questo elaborato, studiando la *governance* economica strutturata dopo la crisi dei debiti, le derivanti scelte italiane in materia di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e le conseguenze sulle autonomie locali, dimostra come il sistema di gestione delle finanze pubbliche a livello comunitario si stia completando, generando un rapporto ciclico e normativo tra il livello europeo e quello locale.

Si nota come sia emersa, a seguito dell'introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio, una conflittualità tra le Regioni e lo Stato, che è oggetto di analisi al fine di comprendere la giustiziabilità costituzionale del pareggio di bilancio ai sensi dei nuovi articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, osservando le necessarie esigenze di bilanciamento tra l'equilibrio finanziario e la tutela dei diritti sociali. La Corte Costituzionale ha recentemente introdotto, in via giurisprudenziale, un grande elemento di novità, conferendo alla Corte dei Conti la potestà di svolgere un controllo diretto di costituzionalità del rispetto dell'equilibrio di bilancio degli enti nazionali e territoriali, al fine di controllare il rispetto delle disposizioni europee.

Particolare attenzione a questa disciplina viene data, poi, a seguito degli effetti della pandemia da Covid-19 sui bilanci degli Stati membri, fattispecie che ha contribuito a sostenere la tesi secondo la quale la disciplina del pareggio di bilancio non sia, come si credeva, una disciplina immutabile.

A fronte della crisi pandemica, per la prima volta dall'approvazione del TSCG, la Commissione, con la Comunicazione n.123 del 20.3.2020 ha attivato la clausola di salvaguardia generale per sospendere il Patto di

Stabilità (c.d. *escape clause*). Questa clausola ha permesso ai Paesi, per la prima volta, di ricorrere allo scostamento di bilancio.

Viene poi analizzato il piano straordinario “*Next Generation EU*”. Quest’ultimo prevede che l’UE centralizzi i prestiti verso gli Stati membri nel suo bilancio proprio ed attinga dal mercato dei capitali le risorse necessarie per finanziare un piano di 750 miliardi di euro, attraverso l’emissione di titoli obbligazionari propri, chiamati *Eu Bills*. Questo meccanismo di solidarietà prevedrà una necessaria restituzione delle somme ottenute in prestito ponendo determinate condizionalità sulle voci di spesa. L’emissione degli *Eu bills* diventa una prima forma di mutualizzazione del debito tra i Paesi.

Per la prima volta nella sua storia, l’Unione Europea agisce sui mercati, nelle parole della Commissione stessa, come se fosse uno Stato.

Le necessità emerse dalla gestione straordinaria della crisi pandemica hanno permesso di arrivare laddove la politica e la concertazione tra gli Stati non erano ancora arrivati, a prevedere una forma di debito comune che verrà implementata negli anni a venire.

La portata straordinaria del *Next Generation EU*, con l’emissione di obbligazioni europee sul mercato dei capitali a fronte di prestiti conferiti dall’Unione agli Stati membri, con una sostanziale mutualizzazione dei debiti, appare come un passo fondamentale verso il completamento dell’Unione Economica Monetaria ed un sistema europeo di natura federale.

INDICE

Introduzione – I vincoli di bilancio e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel quadro normativo europeo.

CAPITOLO I – Analisi dei vincoli di bilancio nei trattati e crisi economica.

1. I vincoli di bilancio verso il completamento dell'Unione economica.
2. Parametri e vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht.
3. Il Patto di Stabilità e Crescita.
4. La *governance* economica post Lisbona. Un sistema incompleto?
5. Gestire gli shock asimmetrici, *six pack* e *two pack*.
6. Il Fiscal Compact e la sospensione del Patto dopo la pandemia.

CAPITOLO II – La stabilizzazione post crisi e nuova governance economica europea.

1. Il controllo europeo sul bilancio. Semestre europeo e semestre nazionale.
2. L'austerità e la compatibilità con il Diritto UE. Indirizzi della Corte.
3. L'integrazione del patto di bilancio nell'ordinamento europeo.
4. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

CAPITOLO III – Dal Patto di Stabilità alla disciplina del pareggio di bilancio. Ricadute sugli Enti territoriali.

1. Il percorso interno dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V della Costituzione.
2. Il patto di stabilità interno ed il suo impatto sugli Enti Locali.
3. La legge 243/2012 e gli effetti sugli enti territoriali.
4. Analisi delle leggi finanziarie dal 2016 al 2020, ricadute sugli enti territoriali.

CAPITOLO IV – Stato sociale, equilibrio di bilancio e nuove applicazioni dopo la pandemia.

1. Giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio.
2. Stato sociale ed equilibrio di bilancio. Le recenti sentenze della Corte Costituzionale italiana.
3. Le politiche di bilancio durante e dopo la pandemia.
4. Next Generation EU e prestiti europei, verso una mutualizzazione dei debiti.

Conclusioni

Introduzione

I vincoli di bilancio e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel quadro normativo europeo.

Termini quali, autonomia, stabilità, federalismo fiscale, pareggio di bilancio, sono ormai quotidiani nell'attualità politico-amministrativa e coinvolgono quotidianamente persino il dibattito pubblico.

Per quanto il tema del pareggio di bilancio e della tenuta delle finanze pubbliche, sia della amministrazione statale che degli enti territoriali e locali, sia stato contemplato già dai tempi della Assemblea Costituente, mano a mano che procede il meccanismo di integrazione europea, il tema diventa sempre più rilevante al fine di prevenire eventuali shock asimmetrici nel sistema economico europeo. Ancor di più, al netto di eventi straordinari o di recessioni impreviste, è la stessa scelta di armonizzare i sistemi economici ed, in particolare, di dotarsi di una moneta unica, che ha fatto emergere l'esigenza di impegnare congiuntamente tutti i Paesi membri nel coordinamento delle finanze pubbliche ad evitare disavanzi eccessivi o quantomeno a contenere l'indebitamento in relazione alla sua sostenibilità.

Questo elaborato si prefigge di studiare, a seguito della crisi dei debiti sovrani e della ricostituzione di una nuova *governance* economica europea, le scelte europee e di conseguenza quelle italiane in merito di pareggio di bilancio, con una analisi delle ricadute sugli enti territoriali del decentramento amministrativo, valutando se queste scelte si pongano in linea con i principi formulati in sede europea e con quali conseguenze sul sistema delle autonomie locali.

L'introduzione della disciplina del pareggio di bilancio tramite legge costituzionale che ha emendato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha avuto effetti diretti sia sull'amministrazione nazionale, che sulle amministrazioni locali, ergendo il pareggio di bilancio a vero e

proprio principio della Pubblica Amministrazione. Ogni Comune od ente pubblico, di qualsiasi natura, deve raggiungere questo obiettivo per garantire che tutta l'amministrazione dello Stato, nel suo complesso, non sia intaccata da alcun tipo di indebitamento, debito che diversamente, in applicazione dei principi di sussidiarietà e di buon andamento, verrebbe poi gestito ed appianato in solido dai livelli superiori dell'amministrazione statale.

La portata straordinaria della pandemia da Covid-19, ha imposto sforzi senza precedenti alle amministrazioni statali per fare fronte alle spese sanitarie e di gestione della pandemia, al contempo il mancato gettito fiscale causato dalle chiusure prolungate ha portato i bilanci nazionali in grande crisi, specialmente nella fase di erogazione dei ristori per i settori produttivi maggiormente colpiti.

Di fronte a questo shock definibile come "simmetrico", perché ha colpito in sostanziale egual misura tutte le economie nazionali del mercato unico, di estrema novità è, e sarà, la capacità di risposta delle istituzioni europee.

Le scelte economiche e normative intraprese dall'Unione segnano una importante evoluzione giuridica nell'assetto comunitario nonché comporteranno importanti implicazioni politiche che daranno un nuovo volto all'Unione Europea per come fino ad oggi è stata conosciuta.

In un primo momento, dopo il primo *lockdown*, la Commissione ha attivato la clausola di salvaguardia del "*six pack*", che prevede in casi estremamente straordinari di sospendere il patto di stabilità europeo e di conseguenza di derogare il pareggio di bilancio. Dopo più di un decennio di austerità, scaturita in risposta alla crisi del 2008 ed al rischio di fallimento di alcuni stati membri, viene sospeso a data da destinarsi uno dei principi più rigidi della *governance* economica comunitaria, a dimostrazione che la disciplina del pareggio, considerata immutabile, ha invece esigenze che devono

necessariamente seguire gli andamenti dei mercati da un lato e la garanzia dei diritti sociali dall'altro.

Garanzia per i diritti sociali che è entrata pienamente sia nel dibattito sul futuro dell'Unione sia nelle pronunce della Corte di Giustizia dell'UE, con numerose pronunce, che verranno analizzate più avanti, che hanno sancito come in recessione economica la salvaguardia dei diritti sociali sia gerarchicamente più importante della necessità del pareggio di bilancio, a fronte di scelte operate da parte degli stati membri che potevano essere lesive di diritti acquisiti. Si pensi tra tutte il diritto ad una equa pensione, in più occasioni minato dagli stati nazionali per esigenze di stabilità economica.

Alla luce dell'inaspettata pandemia e della conseguente recessione, preso atto del rischio per gli Stati membri dell'UE di mancanza di risorse finanziarie per sostenere le politiche di ristoro e far fronte al mancato gettito fiscale, l'Unione ha introdotto degli strumenti straordinari ed estremamente innovativi, che avranno importanti implicazioni politiche sul futuro dell'Unione stessa.

Se a seguito della crisi dei debiti sovrani venne scelto di immettere liquidità nel mercato attraverso la BCE, che acquistò titoli di stato sui mercati secondari, oggi la Commissione per la prima volta ha stabilito di prestare una somma ingente, di oltre 750 miliardi di euro, attingendo direttamente dal suo bilancio, tramite il programma *Next Generation EU*. Non disponendo di somme così ingenti in bilancio, l'Unione ha già approntato e messo sul mercato dei titoli obbligazionari europei, chiamati *EU bills*, per finanziare il piano. Le prime aste di titoli, venduti in poche ore dalla loro apertura, hanno dimostrato che questi prodotti sono molto apprezzati dal mercato e ritenuti solidi. Con le aste dei prossimi mesi l'UE collezionerà le risorse necessarie per finanziare integralmente il *Next Generation EU* e poter prestare le risorse necessarie agli Stati membri, risorse che saranno vincolate all'implementazione di determinate politiche. Tra queste si notano in particolare le risorse per la transizione digitale e per quella ecologica.

Per la prima volta dalla sua nascita, l'Unione Europea si comporta come un vero e proprio Stato, emette titoli obbligazionari propri sui mercati per sostenere le politiche dei Paesi membri del mercato unico, facendo diventare l'Unione sempre più simile ad un vero e proprio Stato federale.

CAPITOLO I

Analisi dei vincoli di bilancio nei trattati

1. – I vincoli di bilancio verso il completamento dell'Unione economica

Il progetto politico di integrazione europea, nel suo lungo percorso dal Trattato di Roma fino all'Unione Europea, nella mente dei padri fondatori, sicuramente indirizzato a stabilizzare una pace duratura sul continente, immaginava già sin dagli albori la necessità di arrivare ad una sempre e più robusta convergenza economica ed armonizzazione degli apparati economici statali.

Lo strumento economico, finalizzato alla messa in comune degli strumenti di produzione, fino ad implementare gli scambi abbattendo le barriere commerciali, altro non era che un sistema per conseguire col tempo una solida e produttiva unione dei popoli¹.

Nel corso degli ultimi vent'anni, sin dall'adozione della moneta unica, si è diffusa la convinzione che l'Unione Europea abbia perso la sua vocazione originaria di tendere alla prosperità economica, come previsto nei trattati istitutivi, poiché la *governance* europea si è trovata, a più riprese, a dover fronteggiare il rischio di default dei mercati e persino il rischio di fallimento di alcuni Paesi membri sotto la pressione della speculazione finanziaria.² Il percorso di armonizzazione dei sistemi e di centralizzazione delle scelte politiche riguardanti i bilanci dei Paesi membri, da Maastricht, passando per il Patto di stabilità e crescita, le misure anti-crisi, fino ad arrivare al Fiscal Compact, sostanza come l'Unione non abbia

¹ M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa*, Il Mulino, 2000, p. 19 e ss.

² I. Ciolli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in Rivista AIC 1/2012.

semplicemente una dimensione economica³, ma che, attraverso le più recenti ed evolutive discipline sui vincoli sul bilancio, si avvicini sempre di più ad una dimensione propria degli “stati costituzionali”, prerogativa che rimette in gioco la prospettiva di un’Europa sempre più politica⁴.

Se sicuramente da un lato, con l’emergere della pandemia sono state, come si vedrà in seguito, rese più elastiche le disposizioni riguardanti i vincoli di bilancio, dall’altro si è posto il necessario tema di equilibrare le esigenze di bilancio con la necessità di garantire standard minimi di diritti sociali per i cittadini europei.

Prima di arrivare ad affrontare questo tema, nonché gli sviluppi che hanno generato l’introduzione dei vincoli di bilancio in Italia, è necessario approfondire come il cammino di integrazione europea ha previsto l’armonizzazione delle economie.

³ G.L. Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangieri, Quaderno 2011, 81 ss.

⁴ A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, Bologna, Il Mulino, 3/2013.

2. I parametri ed i vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht.

Il punto di partenza dal quale si è cominciata ad introdurre una forma di disciplina sui bilanci, è stata l'entrata in vigore del trattato di Maastricht. Ai fini della ricerca, i passaggi precedenti questo trattato sono di poco conto; solo la creazione di un mercato unico a tutti gli effetti genera la necessità che tutti i membri siano oculati nella gestione delle spese. Il meglio detto Trattato sull'Unione Europea, che rappresenta ancora oggi la principale struttura dei trattati europei. Il lungo procedimento di approvazione di questo trattato ha posto le basi per la creazione dell'Unione Economica e Monetaria dell'Unione.

Da quel momento a Maastricht si sono cominciati ad introdurre i primi criteri di convergenza economica e di armonizzazione delle economie dei singoli Paesi membri, vedendo l'introduzione di criteri di convergenza delle finanze pubbliche che hanno imposto precisi vincoli alla possibilità di indebitamento da parte degli Stati membri. Laddove non fossero previste disposizioni pattizie, è stata incaricata la stessa Commissione alla vigilanza del rispetto dei parametri, con raccomandazioni ai Paesi membri ed il rischio di incorrere in una procedura d'infrazione per disavanzi eccessivi. Dal punto di vista del diritto europeo, una grande innovazione, per la prima volta la Commissione poteva condizionare le scelte di politica economica dei Paesi membri.

Entrato in vigore in Italia il 3 novembre del 1992 con la legge n.454, il trattato di Maastricht, ha introdotto novità sui principi cardine della finanza pubblica, generando altresì importanti effetti negli ordinamenti economici di ciascun Paese membro. Per il raggiungimento degli obiettivi generali del Trattato è richiesta una azione concertata di più istituzioni tra locali ed internazionali, secondo un principio di leale collaborazione; l'UEM (Unione Economica e Monetaria) prevede meccanismi complessi che vedono il lavoro tra

Unione e singolo Stato membro come necessario al fine di implementare, come specifica l'art. 119 comma 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, *"l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza"*.

La struttura dell'Unione Economia e Monetaria europea si basa su un principio cardine, mutuato dalla cultura monetaria tedesca, che è la stabilità dei prezzi sul mercato, in altri termini evitare situazioni economiche e politiche monetaria che portino ad un aumento dell'inflazione elevato, per il quale si considera necessario non discostare l'eurozona da una crescita dei prezzi al consumo attorno al 2%. Questo significa anche evitare, per quanto possibile, l'impiego di strumenti monetari ed economici che possano ingenerare questa condizione, in particolare manovre molto espansive che possono avere l'effetto di ottenere una grande inflazione. È opinione comune che questo timore per l'inflazione, manifestato dal fatto che ciclicamente i trattati e le decisioni della BCE parlano del mantenimento della stabilità dei prezzi, derivi dalla memoria storia tedesca della crisi di iperinflazione che toccò la Germania durante la Repubblica di Weimar, condizione recessiva che spianò la strada all'avvento del partito nazionalsocialista. Il Trattato di Maastricht fissa, all'art. 3 paragrafo 3 del Trattato, quindi in suo incipit, i fondamenti cardine: *"L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico."*

Al fine di portare a compimento l'UME, il trattato di Maastricht

ha sin da subito posto le condizioni per addivenire a tappe chiare: innanzitutto una prima evoluzione del già vigente SME, il Sistema Monetario Europeo, con l'adozione nel 1993 degli Accordi europei di cambio, che hanno portato quanti più Paesi possibile ad aderire all'accordo legando le loro monete ad un sistema dei cambi fissi europei. Successivamente, dall'inizio del '94, si doveva ottenere una piena convergenza economica.

Il Trattato di Maastricht, all'art. 104 C, specificava già la necessità del contenimento della spesa pubblica evitando disavanzi eccessivi per i Paesi che erano in regime di cambi fissi, rimandando all'allegato protocollo per la procedura sui disavanzi eccessivi *“La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento; b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.”*

In particolare, il protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi⁵, all'Articolo 1, stabilisce che *“I valori di riferimento di cui all'articolo 104 C, paragrafo 2, del trattato sono: - il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; - il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.”*

⁵ Art. 1 Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, Trattato di Maastricht.

Oltre a questi obiettivi chiari e misurabili, il Trattato per la prima volta nella storia dell'integrazione europea fissa le necessità economiche della costituenda unione, in particolare, un elevato grado di stabilità dei prezzi, convergenza dei tassi di interesse, sostenibilità della finanza pubblica (c.d. vincoli del *deficit spending*).

All'interno dei trattati vengono stabilite inoltre le prime disposizioni e raccomandazioni per i Paesi membri in visione dell'istituzione della moneta unica, che avverrà poi, come noto, solo nel 2001. In particolare, si stabilisce la irrevocabile fissazione dei tassi di cambio, quindi molto rigida e non revocabile come era previsto sia nello SME che nel Serpente monetario, dopo l'esperienza negativa di questi ultimi, che videro in più occasioni alcuni Paesi, tra i quali l'Italia, uscire dalle forbici di oscillazione del cambio, chiedendone anche l'uscita dall'accordo.

La Repubblica Italiana, negli anni in cui si stava trattando l'accordo, non rientrava in quelli che sarebbero poi stati definiti i c.d. "parametri di Maastricht", in particolare presentava una forte inflazione oltre che un elevato deficit/pil annuale.⁶ Fu costretta a compiere uno sforzo importante, durante il Governo di Romano Prodi, per poter rientrare parzialmente nei parametri di Maastricht ed essere così ammessa successivamente alla possibilità di aderire alla moneta unica.

Per quanto concerne l'obiettivo della stabilità dei prezzi, nel 1987, anno di cui è entrato in vigore l'Atto Unico Europeo, solo pochi Paesi membri soddisfacevano un grado basso di inflazione, d'altronde gli anni '80 hanno visto una forma di secondo boom economico nell'Europa occidentale, che ha tenuto alti i tassi di inflazione. Contestualmente, Paesi come l'Italia, portavano avanti politiche di svalutazione monetaria che alzavano inevitabilmente l'indice dei prezzi al consumo.

Con riferimento, invece, al secondo requisito introdotto, il

⁶ Mantovani, Marattin, *Economia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino 2004.

cosiddetto parametro della convergenza dei tassi di interesse, venne indicato quale valore medio, nel gennaio 1998, il 5.9% e i differenziali tra i tassi di interesse a breve termine dei paesi partecipanti al Sistema Monetario Unico si ridussero rapidamente, grazie al celere adattamento al nuovo scenario da parte delle autorità monetarie statali.

Un ulteriore passo, che avrebbe segnato una svolta nel panorama del Vecchio Continente, era quello, ai sensi dell'art. art. 99 del Trattato, di incentivare e raggiungere un pieno coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri in sede comunitaria, delegando in tal senso al Consiglio una funzione d'indirizzo, il quale con deliberazioni all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, avrebbe potuto adottare raccomandazioni volte a far convergere la normativa in materia economica, nonché quella fiscale, indirizzando così le politiche economiche nazionali. Si tratta di una scelta innovativa, che avrebbe

L'ultimo requisito introdotto dai nuovi trattati istitutivi dell'Unione, fissava infine che il deficit di esercizio annuale di un Paese membro non avrebbe dovuto essere maggiore del 3% del Prodotto interno lordo di quello stesso Paese. Questo criterio, di concerto con il limite stabilito di non superare un rapporto del 60% tra debito complessivo e PIL, rappresentava la cosiddetta "*sostenibilità della finanza pubblica*", criterio fondamentale al fine di condurre i Paesi membri a formare un vero e proprio mercato unico.⁷

Le condizioni richieste dai trattati, particolarmente stringenti per un numero considerevole di Paesi membri, vennero raggiunte a metà anni Novanta da soltanto meno della metà dei quindici contraenti i trattati. In particolare, contenere la spesa pubblica annuale nei bilanci di esercizio al di sotto del 3% del PIL si è

⁷ Giudice G., Montanino A., *Il Patto di stabilità e crescita*, Rivista di Politica Economica, p 185-273, Luglio-Agosto 2003.

dimostrata una vera e propria tagliola per i governi dei Paesi membri, contribuendo a diffondere l'idea che senza una maggiore elasticità non si potessero compiere manovre di espansione economica per tutti quei Paesi che avevano necessità di crescere. La maggior parte dei Paesi non ottemperanti di questo vincolo, hanno dovuto sostenere importanti sforzi fiscali, con il verificarsi di un aumento generalizzato delle imposte in tutti i Paesi mediterranei.⁸

L'ulteriore passo dopo aver ottenuto una sufficiente convergenza delle economie dei Paesi membri ed aver portato il più possibile i contraenti a soddisfare i tre parametri, era quello di fissare i tassi di conversione delle monete nazionali a quella che poi sarebbe diventata la moneta unica, l'Euro. Da inizio 1999 tutti i Paesi membri dovevano fornire ai consumatori il più possibile i cosiddetti doppi prezzi, riportando sia il costo in valuta nazionale che in Euro, secondo il tasso fisso di conversione stabilito. Nel caso italiano 1 euro era equivalente a 1.936,27 lire.

L'istituzione della moneta unica europea spostò la titolarità della politica monetaria dai Paesi membri nelle mani dell'Unione. Come è noto non tutti i Paesi aderirono, ma la somma dei Paesi e dei cittadini aderenti all'Euro avrebbe segnato una enorme novità su scala globale. Non ci sarebbero state più singole politiche monetarie nazionali, ma un unico centro decisionale, il SEBC (Sistema europeo delle banche centrali), il luogo dove le banche centrali dei paesi dell'Eurozona concertano le decisioni in merito alla politica monetaria. Analizzando gli articoli dei trattati che riguardano il SEBC e la BCE, Banca Centrale Europea, emerge come *“L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi.”*⁸

Conseguenza di questo fu la sottrazione della politica monetaria alla competenza degli Stati, circostanza che determinò una notevole limitazione della sovranità economica nazionale, facendo venir meno il potere di emettere moneta e di definire quindi il “costo

⁸ Articolo 282 Trattati consolidati UE.

del denaro”, escludendo dunque la possibilità di ricorrere all’inflazione, strumento fino ad allora utilizzato per sostenere l’economia nazionale.

Il Trattato di Maastricht, oltre ad aver fondato l’Unione, con la successiva creazione della moneta unica, ha strutturato in modo vero e proprio quella che è la *governance* europea, gettando le basi di una vera e propria Costituzione economica europea.⁹ Le esigenze di coordinamento delle politiche economiche, che come verrà analizzato più avanti, arriveranno a portare alla creazione del Semestre Europeo, al fine di monitorare le scelte economiche degli Stati membri, concertato con la sovranità monetaria dell’Unione, hanno visto emergere necessariamente il principio di sussidiarietà¹⁰ nel riparto delle competenze nei rapporti tra Unione e singoli Stati membri, introducendo il concetto di “leale collaborazione” tra gli enti di questa *governance* multilivello.

Questi principi, ritenuti forse secondari all’interno di un ordinamento nazionale, che ha più facili strumenti per intervenire sul rapporto tra gli Enti ed i conflitti di attribuzione di competenze, assumono un ruolo di primo piano nell’ordinamento europeo, diventando principi imprescindibili che ispirano il buon andamento delle istituzioni.

Tuttavia, lo scopo del Trattato di assicurare i mercati offrendo garanzie di stabilità, a fronte delle grandi divergenze presenti tra i c.d. fondamentali delle economie della nuova eurozona, ed al fine di intraprendere un cammino di armonizzazione dei mercati, anche quello del lavoro, ha richiesto successivi interventi volti a modificare le regole inizialmente fissate ed a concentrarsi soprattutto sulla gestione dei disavanzi e della crescita. Solo un’Europa che viaggiava alla stessa velocità può avere strumenti di gestione comuni.

⁹ E.C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell’economia*, Bologna, Bup, 2013, pp. 44 e ss.

¹⁰ A. D’Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., pp. 15 ss.

3. Il Patto di Stabilità e Crescita.

I colloqui per il Trattato di Amsterdam hanno permesso, tra le altre cose, la successiva stipula del cosiddetto “*Patto di stabilità e crescita*” in occasione del Consiglio Europeo del 17 giugno 1997. Con una risoluzione che ha visto l’impegno di tutti i Paesi membri, e con due successivi regolamenti¹¹, il Consiglio e i suoi membri si sono proposti di tendere “*ad un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo ed ad adottare le misure correttive del bilancio...necessarie per conseguire gli obiettivi dei programmi di stabilità*”.¹² È la prima volta che, oltre al coordinamento monetario che ha poi portato all’istituzione della moneta unica,

L’avvento della cosiddetta terza fase dell’UEM, come riportato nel preambolo del testo dei regolamenti sopracitati, ha visto necessario per i Paesi contraenti stabilire a posteriori delle disposizioni che chiarissero una procedura d’azione per i disavanzi eccessivi nelle politiche di bilancio, allo scopo di dissuadere¹³ l’emergere di disavanzi pubblici eccessivi e di correggere prontamente i disavanzi che si fossero accumulati nell’anno di riferimento del bilancio consuntivo. Queste disposizioni, sicuramente stringenti, impongono una situazione di bilancio in pareggio, rafforzando le misure di coordinamento e introducendo un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico¹⁴.

Sino dalla sua approvazione, il Patto di stabilità è stato oggetto di numerose critiche da parte di Paesi membri e di singole parti politiche, soprattutto per quanto riguarda la rigidità e ristrettezza dei parametri imposti dai trattati. Ottemperare le limitazioni richieste

¹¹ Regolamento del Consiglio 1467 del 7 luglio 1997, per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Regolamento del Consiglio 1466 del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

¹²Punto 1, Risoluzione del Consiglio europeo, Amsterdam, 17 giugno 1997.

¹³ Art. 1 Regolamento 1467/97 Consiglio.

¹⁴ Artt. 11-12-13 Reg 1467/97 Consiglio.

dai trattati significava, per molti Paesi, disinvestire fondi destinati all'aumento dell'occupazione e alla crescita. Il confronto pubblico è poi andato, via via, ad accentuarsi in occasione della prima recessione del 2001 e della più robusta crisi finanziaria del 2008.

Le recessioni economiche hanno, inoltre, messo in contrapposizione i governi dei Paesi membri, che hanno adottato scelte economiche differenti al fine di limitare gli effetti negativi sull'economia, facendo emergere le tensioni tra diversi modelli. In particolare, la Commissione si è trovata più volte in contrasto con Paesi che non riuscivano o non intendevano applicare pedissequamente le norme del patto. Diversamente, le Istituzioni europee, come sembra ovvio, ed in particolare la Commissione e la Banca Centrale Europea, hanno, anche in tempo di crisi, richiesto una puntuale applicazione delle regole del Patto.

Queste tensioni, generate dalle applicazioni dei parametri del patto, si sono ulteriormente acuite quando persino i principali paesi dell'area Euro, la Francia e la Germania, sono arrivati ad una situazione di deficit annuale superiore al 3% del Prodotto interno lordo. Nonostante l'aprirsi di un vero e proprio conflitto tra il Consiglio e la Commissione Europea, nel quale è intervenuta anche la Corte di Giustizia, la Corte non è riuscita a dirimere la questione dell'applicazione delle norme del patto a fronte della recessione che stava toccando l'Europa. Non esisteva allora, fino ai tempi più recenti, una vera e propria linea unitaria tra i Paesi membri, né all'interno dei trattati, che derogasse in modo chiaro alle applicazioni del Patto di stabilità a fronte di una situazione economica straordinaria.

Soltanto nel corso del 2005, a seguito delle numerose proposte di riforma del Patto di Stabilità e crescita¹⁵, si è addivenuti ad una proposta che rivedesse i parametri da raggiungere nel medio

¹⁵ si veda

<http://leg16.camera.it/561?appro=309&La+riforma+del+Patto+di+stabilita>.

termine da parte degli Stati membri rimodulandoli nuovamente al fine di permettere di assecondare, almeno parzialmente, le esigenze dei Paesi. Lo scopo del Patto e delle sue disposizioni rimaneva comunque "rigido", la prossimità al pareggio rimaneva fondamentale, ma venivano introdotte deroghe che prevedessero dei piani di rientro nel medio periodo.

Secondo la riforma approntata, approvata in via definitiva solo nel 2010, si è andato via via stabilendo che, nel breve e medio termine, si dovesse garantire un margine di sicurezza per garantire l'ottemperamento del massimo deficit del 3% del PIL, assicurando tuttavia una progressione alla sostenibilità complessiva del disavanzo e del debito. Questo cammino verso la sostenibilità serviva a garantire margini per eventuali necessità di investimento pubblico. Qualora un Paese membro non avesse raggiunto il proprio obiettivo nel medio termine, la riforma avrebbe disposto l'obbligo, per lo Stato membro, di adottare provvedimenti utili al conseguimento dei parametri e degli obiettivi nel corso di tutto il ciclo economico. In tal senso si può notare come effettivamente, stanti i cicli economici, che vedono alternarsi momenti di recessione a momenti di espansione economica, i Paesi membri possono riparametrare i propri obiettivi di breve periodo, rimanendo comunque invariata una necessaria e rigida programmazione ciclica. Il parametro di riferimento, a tal fine, venne individuato in un miglioramento annuo del saldo di bilancio strutturale pari allo 0,5 per cento del PIL, e venne di conseguenza previsto che lo sforzo di aggiustamento dovesse essere maggiore nei periodi di congiuntura favorevole, ossia quando il PIL (principale indicatore della crescita economica) è superiore al potenziale, e più limitato in quelli di congiuntura sfavorevole. In quest'ottica si rese più elastico il parametro, prevedendo al contempo una forma di accantonamento nei periodi economici favorevoli.

Venne introdotta, secondo questo spirito, una procedura di controllo che rimane attuale anche oggi, secondo la quale nel caso in

cui il deficit pubblico dovesse superare comunque il 3% del Prodotto Interno Lordo, la Commissione Europea ha facoltà di avviare la c.d. “Procedura per i Disavanzi Eccessivi” (PDE), regolata dall'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, elaborando un rapporto sulla situazione di bilancio del Paese interessato, come precisato peraltro nel relativo protocollo allegato al TFUE¹⁶. La Commissione è chiamata a verificare se il superamento dei parametri del patto sia contenuto o sia eccezionale. Se i criteri non vengono soddisfatti, il Consiglio dell'UE può decretare l'esistenza di un disavanzo eccessivo ed avviare una Procedura in base alle raccomandazioni sopraggiunte dalla Commissione. In ottemperanza della Procedura per i Disavanzi Eccessivi, il Paese in questione deve approntare un piano d'azione correttivo e mettere in atto politiche di rientro rispetto ai parametri richiesti, specificando le scadenze entro le quali le azioni disposte diventeranno operative. In questo quadro generale, i Paesi dell'Eurozona, qualora non ottemperino alle disposizioni e raccomandazioni della Commissione, possono essere persino messi in infrazione e multati. Questo perché gli effetti di un disavanzo eccessivo su di un Paese adottante la moneta unica, può portare a gravi esposizioni speculative per il Paese stesso nonché per l'intero sistema “Euro”. Un caso di questo tipo si è verificato nella nota crisi dei debiti sovrani del 2011 che verrà affrontata più avanti. Proprio per questo, i Paesi dell'Eurozona, nel mese di aprile ogni anno, presentano i loro programmi di stabilità alla Commissione e al Consiglio. Diversamente, gli altri Paesi presentano invece dei più semplici programmi di “convergenza”. La valutazione di aprire un doppio binario tra i Paesi dell'eurozona e quelli esterni ad essa,

Il Consiglio, se il disavanzo di bilancio di un Paese membro viene ritenuto eccessivo a fronte dei parametri del Patto di stabilità e crescita, rivolge una Raccomandazione allo Stato membro affinché questo riporti il disavanzo entro i limiti previsti dalle disposizioni dei

¹⁶ Si veda Protocollo 12 al TFUE (Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi).

trattati. Le manovre correttive del disavanzo di esercizio devono essere riequilibrate e recuperate “*nell’anno successivo alla constatazione del disavanzo stesso salvo sussistano circostanze particolari*”¹⁷. Questo principio, stabilisce come di fatto non sia contemplato nei trattati, e pertanto non accettabile per l’impianto europeo, che una situazione di disavanzo eccessivo si protragga per più di un anno. Qualora la situazione deficitaria persista per oltre due anni consecutivi e non siano state messe in opera manovre correttive, il Consiglio formula al Paese un ulteriore atto, un avviso, poi una intimazione, e, qualora non vi sia una immediata uniformazione all’intimazione, sono previste delle sanzioni di natura pecuniaria. Oltre alle eventuali sanzioni in caso di inottemperanza, è di fondamentale importanza notare come per la prima volta, anche su tematiche di bilancio, che hanno ricaduta diretta sulle politiche economiche di un Paese, si sia instaurato una forma di meccanismo “dialogico” tra le istituzioni. Meccanismo basato sui principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, come precedentemente enunciati.

Dalla riforma del Patto di Stabilità e Crescita, è stata conferita al Consiglio Europeo la facoltà di inoltrare seconde raccomandazioni, allentando le rigide scadenze previste inizialmente dal Patto. Ad oggi si può instaurare un meccanismo sostanzialmente dialogico tra le istituzioni europee ed il Paese membro al fine di impedire manovre eccessivamente rigide e sanzionatorie se nello scambio di controdeduzioni, le azioni attuate dallo Stato membro dovessero essere sufficientemente convincenti. Questo nuovo meccanismo di raffronto risulta pertanto essere meno incline alla sanzione *tout court*, quanto mirare maggiormente ad una gestione politica dei bilanci pubblici. Da notare come la procedura è portata avanti dal Consiglio, organo di Stati, e non dalla Commissione.

¹⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Fino alla costituzione del programma di Semestre Europeo, con cadenza annuale, a fine anno, i Paesi membri presentavano i programmi di stabilità e convergenza. All'interno di questi programmi viene presentata la strategia economica e di bilancio del Paese, comprensivo delle variabili di stabilità del saldo di bilancio, al netto delle aspettative dei flussi economici previsti per il sistema-paese.

Fu poi nel corso della riunione Ecofin del marzo 2005, che venne approvato il testo "*Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*"¹⁸ che ha apportato alcune importanti variazioni al Patto di Stabilità e Crescita, disposte da successivi Regolamenti, in particolare prevedendo "l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione e della procedura per i disavanzi eccessivi"¹⁹ e "il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche"²⁰. Questi due regolamenti, che implementavano ulteriormente le disposizioni previste nel Patto di stabilità, hanno inserito importanti criteri di flessibilità nel complesso apparato dei conti pubblici e delle restrizioni del Patto stesso, attenuando in tal senso le conseguenze previste per gli Stati in situazione di deficit eccessivo, prevedendo inoltre un alleggerimento delle tempistiche utili per correggere i disavanzi. Questa scelta, di natura prettamente politica, aveva la finalità di fornire regole più elastiche e più chiare ai Paesi più colpiti dalla recessione economica del 2001.

In questo quadro generale poc'anzi affrontato, una delle più rilevanti e sostanziali modifiche apportate al Patto è stata la possibilità, per gli Stati membri, di rimodulare gli obiettivi di bilancio nel medio periodo. Questa fattispecie, più perentoria che opzionale, è stata considerata come opportuna al fine di mettere gli Stati in guardia dai rischi di deficit elevati, monitorando annualmente gli obiettivi e, al

¹⁸ http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf

¹⁹ Regolamento CE N. 1056/2005.

²⁰ Regolamento CE C. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005.

contempo, garantendo una minima flessibilità nella gestione dei cicli economici. In tal senso è anche possibile, per uno Stato membro, ritagliarsi un minimo di flessibilità, necessaria al fine di garantire comunque una capacità di investimento per esigenze di implementazione di politiche sociali in capo agli Stati. La grande innovazione, inedita dopo anni di “rigorismo” è stata proprio dettata dal fatto che, anche se le ipotesi di deficit erano originariamente malviste, con la riforma del Patto, si è tollerato un disavanzo anche superiore allo 0,5% nell’esercizio in corso, a patto che questo fosse inserito in una programmazione di medio periodo tendente allo 0. Gli scostamenti dall’obiettivo di medio periodo non erano previsti, ma da quel momento la variazione del disavanzo pubblico poteva spaziare da una situazione di pareggio o surplus, fino a tollerare eventuali deficit di bilancio attorno all’1,0% del Pil. Eventuali altri scostamenti dagli obiettivi fissati sono concessi solo qualora il Paese membro si sia obbligato e abbia dimostrato di impegnarsi in riforme di carattere strutturale.

Ulteriore innovazione fondamentale delle disposizioni previste nel Patto di stabilità, introdotta dalla riforma, il fatto che non fosse stata più necessaria una Decisione del Consiglio per stabilire le richieste di rientro nei parametri, ma il Paese membro potesse di sua diretta iniziativa, proprio nella prospettiva pluriennale di medio periodo, presentare una prospettiva di bilancio che prevedesse, in caso di deficit, degli aggiustamenti negli anni successivi.

A conclusione dell’esposizione delle modifiche concernenti la riforma del Patto di stabilità, bisogna senz’altro sottolineare come per la prima volta vengano sottolineati determinati fattori eccezionali, quali ad esempio la previsione di disavanzi tollerati in caso di calamità naturali o la possibilità di sconfinare a fronte di tassi di crescita

economici negativi causati da recessioni esterne.²¹ In particolare, sono sensibilmente aumentati anche i casi in cui lo sfioramento del 3% nel rapporto deficit/PIL poteva essere giustificato, seppure eccezionale e temporaneo, da casi quali un tasso di crescita generalizzato negativo (si pensi che tra il 2001 e il 2005 il tasso di crescita medio europeo era dell'1,3% circa), con un conseguente abbassamento del potenziale produttivo accaduto nel corso di un periodo di crescita prolungata a fronte di dissesti provenienti da agenti esterni ai paesi. Nel complesso delle valutazioni sul disavanzo eccessivo successive alla riforma del Patto di stabilità, devono di conseguenza essere tenuti presenti alcuni fattori considerati di importante rilevanza sia per un giudizio il più oggettivo possibile, sia per evitare che disposizioni troppo austere possano diventare un ulteriore ostacolo a Paesi che vivono condizioni di recessione; in particolare viene tenuto conto degli sviluppi relativi alla posizione economica a medio termine del Paese, la crescita potenziale in correlazione al momento di espansione attesa, le condizioni congiunturali prevalenti, l'attuazione delle politiche di sviluppo e l'innovazione programmata. È bene inoltre tenere presente come l'andamento di bilancio si sviluppa nel medio termine, in questo conta particolarmente lo sforzo di uno Stato membro a mantenere sostenibile il debito con politiche che manifestino l'impegno, per una valutazione complessiva della solidità delle finanze. Gli sforzi intrapresi al fine di mantenere invariato il gettito che genera la somma complessiva dei contributi alle organizzazioni sovranazionali, in questo caso i contributi all'Unione, sono visti come una fonte di garanzia che poi andrà ad armonizzare le economie attraverso le politiche di coesione indirizzate alle zone economicamente depresse

²¹[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap01.htm#:~:text=Nel%202005%20si%20%C3%A8%20dunque,'Unione%20economica%20e%20monetaria\).](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap01.htm#:~:text=Nel%202005%20si%20%C3%A8%20dunque,'Unione%20economica%20e%20monetaria).)

dell'Unione.²²

4. La *governance* economica post Lisbona. Un sistema incompleto?

Il trattato di Lisbona, sottoscritto nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009, ha sostanzialmente confermato, sotto la luce dei vincoli di bilancio, i parametri contemplati dal Patto di Stabilità e Crescita e ha mantenuto la competenza esclusiva degli Stati a porre in essere le proprie politiche economiche, o meglio, le politiche fiscali e di investimento. Questo però sempre in ottica di un quadro di armonizzazione generale. Specifica l'art. 120 del TFUE che gli *“Gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea e nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2. Gli Stati membri e l'Unione agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse...”*²³.

In questa prospettiva, le Istituzioni europee forniscono sì linee di indirizzo agli Stati, ma non hanno poteri vincolanti sulle scelte di politica fiscale. È bene tenere presente che anche la stessa politica monetaria, competenza esclusiva dell'Unione assegnata ai sensi dell'art. 3 TFUE²⁴, è parte integrante e fondamentale della “politica economica”. In termini economici, la c.d. politica economica di un

²²

[http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap01.htm#:~:text=Nel%202005%20si%20%C3%A8%20dunque,%20Unione%20economica%20e%20monetaria\).](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap01.htm#:~:text=Nel%202005%20si%20%C3%A8%20dunque,%20Unione%20economica%20e%20monetaria).)

²³ Art. 120 TFUE.

²⁴ Art. 3 TFUE “ 1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro....”.

Paese è composta sia da politiche di natura fiscale (comprensiva di tassazione interna e di tariffazione doganale), che da politiche monetarie. Nel nuovo Patto, poi, non compaiono particolari modifiche in merito ai vincoli di bilancio e di spesa previsti, rimanendo ferma la riforma del 2005. In Aggiunta a questo, l'art. 126 TFUE richiama un generico divieto per cui "*Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi*".²⁵ In questa ottica si confermano anche il quadro dell'art. 125, che richiama il disimpegno dell'Unione circa i debiti ed impegni contratti da Stati membri e da organi interni degli Stati stessi, e il potere di controllo della Commissione (art. 126 par. 2), ormai diventata definitivamente l'organo deputato al controllo dei bilanci degli Stati membri. In tal senso si nota come le differenti procedure di controllo siano passate dal controllo del Consiglio, organo di Stati, al controllo della Commissione, sempre più considerabile come 'esecutivo' dell'Unione.

La crisi dei debiti sovrani, cominciata con il "caso Grecia" nel 2010, ha posto in evidenza le difficoltà degli strumenti economici e monetari dell'Unione, i limiti strutturali della *governance* economica europea ad adattarsi agli shock economici asimmetrici.

Sono così emerse le debolezze endogene ad un sistema basato su un cosiddetto doppio binario, o per meglio dire incompleto, composto da un lato da una politica monetaria gestita a livello sovranazionale e, dall'altro, da una politica fiscale e debitoria lasciata in mano agli Stati membri.

A fronte di crisi economiche cosiddette asimmetriche, cioè che colpiscono solo alcuni Paesi, le procedure volte a garantire un reale coordinamento delle politiche di bilancio, si dimostrano inconsistenti, perché non idonee a garantire uno sforzo economico pubblico da parte dei Paesi membri. Ancor di più, questo sistema risulta inefficace nella misura in cui la Banca Centrale Europea a livello statutario non agisce da prestatore di ultima istanza, cioè non

²⁵ Art. 126 TFUE.

assiste le esigenze degli Stati nel produrre moneta all'occorrenza. Una esigenza di indebitamento per far fronte ad un momento di crisi, non accompagnata da un sostegno monetario, fa sì che le posizioni debitorie del Paese membro non siano garantite e, di conseguenza il debito non viene acquistato o, per chi ne possiede titoli, immediatamente venduto. Questo meccanismo a portare alcuni Paesi periferici dell'Eurozona a rischiare il default, prima tra tutti la Grecia.

Questa crisi dei debiti sovrani, che ha toccato i cosiddetti Paesi PIIGS, Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna, ha portato l'Unione ed i Paesi membri dell'Eurozona ad introdurre alcuni strumenti di gestione della crisi e normalizzazione degli squilibri, realizzando nel minor tempo possibile un sistema di assistenza finanziaria, integrando e rendendo più performanti i rigidi divieti di *bailout* previsti dal Trattato di Lisbona.

Tra gli strumenti di gestione della crisi del debito, primo tra tutti, l'UE ha messo in campo, con il Regolamento del Consiglio 407-2010 dell'11 maggio, l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (*European Financial Stabilization Mechanism - EFSM*), un fondo dotato di limitate risorse finanziarie, allo scopo di *“preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea, [...] fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”*²⁶. Il meccanismo fornisce prestiti agli Stati membri, i quali nella formulazione della richiesta devono specificare, assieme all'importo di cui necessitano, anche un piano finanziario di rientro del prestito. A poca distanza dalla costituzione di questo primo meccanismo, adottato direttamente dall'Unione con proprio atto, il 7 giugno 2010, nel quadro del Consiglio Ecofin, gli Stati membri hanno

²⁶ Regolamento (UE) 11 maggio 2010 n. 407.

istituito a Lussemburgo il Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (FESF), finalizzato al salvataggio temporaneo a seguito delle decisioni prese il 9 maggio 2010 sempre a lato dell'incontro Ecofin.

Il mandato del FESF, nato come meccanismo di emergenza, è quello di salvaguardare la stabilità finanziaria degli Stati europei, in particolare modo quelli aderenti all'Unione e tra questi quelli facenti parte della zona Euro, fornendo assistenza finanziaria a questi Stati per uscire dalla crisi. In particolare, dal punto di vista sostanziale, il Fondo, società di diritto privato con sede a Lussemburgo, emette delle obbligazioni, con garanzia dei Paesi membri dell'Eurozona, proporzionata alla loro quota di capitale nella BCE. Il FESF può, proprio per la sua natura, intervenire sui mercati primari e secondari dei titoli, diversamente da quanto invece è consentito alla BCE ai sensi dei trattati europei. La BCE, ai sensi dell'art. 123 TFUE non è legittimata ad acquistare titoli sul mercato primario *“Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.”*²⁷.

L'8 ottobre 2010, invece, ha visto la luce il Meccanismo europeo di stabilizzazione (MES), questo istituito invece come meccanismo permanente, che ha lo scopo di agire in tutte le future situazioni di crisi del credito. In particolare, si parla di istituzionalizzazione del MES, in quanto questo meccanismo è nato come forma di accordo internazionale, ma ormai a tutti gli effetti

²⁷ Art. 123 TFUE - Capo I Politica Economica.

introdotto nel corpus del diritto europeo. Il Fondo, invece, ha continuato ad operare per i programmi correnti relativi alla Grecia, al Portogallo e all'Irlanda, mentre l'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione del settore bancario spagnolo è stata trasferita dal FESF al MES. È stato poi il Consiglio del 17 dicembre dello stesso anno a confermare ufficialmente invece la necessità di creare un meccanismo di stabilità non più solo emergenziale, ma permanente. A fronte di numerose critiche, sollevate dai Paesi non aderenti alla moneta unica, si è deciso di prevedere un meccanismo di sostegno finanziario, operante per i soli Stati membri della Eurozona, attraverso una modifica dell'art. 136²⁸ del TFUE per mezzo della procedura semplificata²⁹. All'art. 136, tramite la decisione 199/2011 del 25 marzo 2011, viene aggiunto un terzo paragrafo riportante *“Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”*.

Su questa nuova base giuridica, entrata in vigore dal 1 gennaio 2013, si è costruito il nuovo sistema della *governance* europea basato sul MES e su altri strumenti di intervento finanziario di fronte a situazioni di emergenza economica.

Una ulteriore esigenza, emersa di pari passo alla necessità di elargire credito tramite un fondo cosiddetto “salva-Stati”,

²⁸ Adottata attraverso procedura semplificata con la decisione del Consiglio 2011/199/UE del 25 marzo 2011.

²⁹ L'art. 48, par. 6, TFUE stabilisce la procedura semplificata: *“6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.”*

era quella di monitorare in modo più stringente i bilanci dei Paesi membri. A tal fine, un primo accordo è stato il “Patto Euro Plus”, sottoscritto nel marzo 2011, che ha impegnato i Paesi dell’Eurozona e alcuni altri Stati firmatari³⁰ a vincolarsi con alcuni impegni, tipici della politica economica, per garantire stabilità nei propri conti pubblici. Tra questi la necessità di sorvegliare le stabilità delle finanze pubbliche, aumentare la competitività, prevedere un'evoluzione degli investimenti pubblici in linea con la produttività; riformare il mercato del lavoro per promuovere la flessibilità e la sicurezza³¹; garantire il coordinamento delle politiche fiscali nazionali. In particolare, il Patto EuroPlus nella sua formulazione, rafforza e ribadisce per gli Stati contraenti l’impegno a rispettare il PSC, e si vincolano ad un disposto riguardante le regole di bilancio nazionali: *“gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte. Anche l’esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di “freno all’indebitamento”, regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che sub-nazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell’adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell’UE”*.³²

Con questo articolo, i contraenti si sono impegnati ad introdurre nel loro ordinamento delle norme con rango sufficiente per garantire una stabilità ai sensi del Patto. In tal senso si può ritenere

³⁰ Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania.

³¹ Francesco Coronidi, *La Costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012.

³² Conclusioni Consiglio europeo (24 e 25 marzo 2011), Patto Euro Plus, allegato I.

che anticipi i contenuti del Trattato sul Fiscal Compact che invece ha determinato il c.d. il vincolo del pareggio di bilancio ed è invece perentorio ed introdotto negli ordinamenti nazionali con norme di rango costituzionale³³.

Diverso da questo è invece il già citato MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), nato nel 2011 come trattato internazionale, gestito dal Board of Governors, composto dai Ministri delle finanze degli Stati membri, e tornato in auge nel recente dibattito tra i Paesi europei, per la sua riforma avviata nel 2019, ma già di largo dibattito da tempo. Il meccanismo salva Stati dispone di un capitale e di una leva finanziaria molto più consistente rispetto agli altri strumenti. Come già previsto con altri fondi, l'erogazione del prestito è subordinata alla presentazione ed approvazione di un rigido piano di risanamento economico, che vincola le decisioni di bilancio e le scelte economiche degli Stati debitori. Questo percorso è condiviso con una squadra, con poteri di vigilanza ed indirizzo, composta dal Presidente della Commissione, quello della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale, la celebre "Troika".

Da un punto di vista normativo, l'art. 123 del TFUE, già citato, poneva un chiaro limite alle manovre che potevano mettere in campo i Paesi membri all'interno del quadro europeo. Recita così l'articolo, *"Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri"* ha una logica chiara: evitare che gli Stati membri siano incentivati ad indebitarsi o a non controllare i propri bilanci nella convinzione che la BCE, prima o poi, accorrerà in soccorso. È quello che in termini economici viene chiamato "azzardo morale". Se tutti i 19 membri dell'Eurozona costruiscono i propri bilanci, avendo anche la convinzione di poter

³³ Brancasi A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 10 Gennaio 2012.

implementare manovre economiche dal facile consenso elettorale, senza controllare la stabilità dei propri bilanci e la solvibilità dei propri debiti, la BCE si dovrebbe trovare di fronte ad uno sforzo economico impossibile. La crisi finanziaria ha posto l'esigenza di superare i limiti dell'art. 123, con un fondo a carattere temporaneo e privatistico, il già citato Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, e poi il Mes, richiesto a suo tempo in particolare dall'Italia, che temeva di non riuscire a ripagare il suo debito pubblico. Il MES, organizzazione internazionale nata esternamente al diritto UE, può contare fino ad oggi su un 700 miliardi di euro di capitale, di cui i Paesi membri hanno già versato una quota di oltre il 10%, per circa 80 miliardi. La Germania, primo contribuente, ha il 27%, l'Italia il 18%. Il MES è stato attivato fino ad oggi con Cipro, per 6,3 miliardi, la Grecia 61,9, e la Spagna 41,3. Tutti questi Paesi, come specificato sopra, hanno dovuto affrontare delle forti ed invasive condizioni, tra tutte la piccola Grecia che, si può dire, è stata sostanzialmente commissariata nelle valutazioni sulla spesa pubblica. Queste condizionali si accettano firmando un Memorandum of Understanding tra le parti contraenti, nel quale si definisce con precisione e rigore le scelte interne di riduzione e taglio necessarie per rientrare dal prestito. Il MES opera in stretto coordinamento con la Commissione europea, la BCE e, qualora coinvolto il Fondo Monetario Internazionale. Questi sono anche i finanziatori ed intermediari del prestito.

Negli anni recenti, molti Paesi membri dell'Unione hanno sollevato l'esigenza di riformare il meccanismo e di conseguenza il trattato del MES. Con più precisione, delle possibili riforme del Meccanismo Europeo di Stabilità si dibatte sin dalla sua prima istituzione, con un dibattito che vede contrapporsi la linea c.d. rigorista dei paesi nordici anche detti frugali, con la linea dei paesi periferici, più inclini a finanziare le politiche pubbliche con forme di indebitamento. Dopo anni di negoziati si è giunti a una soluzione di compromesso che introduce due rilevanti riforme. La prima è di

grande importanza e urgenza, e stabilisce che sia proprio il Meccanismo Europeo di Stabilità a fornire il *backstop* al Fondo di risoluzione comune delle banche. Nel momento in cui uno o più istituti di credito si trovano in evidente crisi, il Meccanismo dovrebbe agire come garante comune attraverso il Fondo di Risoluzione Comune. Il FRC, ancora in fase di istituzione è stato immaginato al fine di poter mettere i paesi dell'Eurozona nella condizione di poter salvare le banche "sistemiche", cioè quelle ritenute troppo importanti per il tessuto sociale ed economico per permettersi di lasciarle fallire.

Un salvataggio bancario potrebbe essere necessario anche in Paesi che hanno fondamentali positivi, si è parlato ad esempio per anni dei rischi di Deutsche Bank, anche se si ritiene più probabile che questo accada in Paesi meno stabili. Bisogna anche considerare che ormai le banche più radicate d'Europa risentono direttamente di qualsiasi forma di shock asimmetrico. Tra le ipotesi di riforma del meccanismo, quella che è stata meglio accettata e meno criticata è la possibilità introdotta di salvare i bilanci di intere nazioni. Contestualmente alla possibilità di *recovery*, vengono introdotte anche condizionalità ed una *road map* molto ben immaginata. In prima istanza si procede con una ristrutturazione del debito del Paese "salvato", tagliando il valore dei titoli di stato e qualsiasi forma di prodotto che ha venduto debito pubblico³⁴. La logica è la seguente: colui che ha comprato un titolo da uno Stato con un bilancio a rischio lo ha fatto perché i titoli di stato avevano rendimenti maggiori. Di conseguenza chi lo ha acquistato dovrebbe conoscere che i titoli che danno maggiore rendimento sono anche quelli più rischiosi.

È conseguenza logica quindi che lo Stato in difficoltà debba subire, da parte di chi ristruttura il debito, una diminuzione nel valore dei titoli di stato che emette. Il Meccanismo potrebbe intervenire solo

³⁴ Il cosiddetto '*haircut*'.

dopo questa decurtazione.³⁵ All'interno dell'ultimo accordo per il Meccanismo di stabilità, si è introdotta la novità che prima di procedere ad una ristrutturazione debitoria, si verifichi la sostenibilità della posizione debitoria di uno Stato. In particolare, si compie questa valutazione in ordine alla capacità futura di un Paese di ripagare i propri debiti. Questa valutazione verrà compiuta dalla Commissione di concerto con le istituzioni interne al MES. Il coinvolgimento del MES, che si ricorda essere una istituzione creata da un trattato esterno all'impianto dell'Unione, alla Commissione, la quale invece è istituzione dell'Unione, è uno dei punti critici della riforma: il Meccanismo darà importanza in larga parte alla possibilità dello Stato di ripagare i debiti contratti con il MES stesso, e quindi con i suoi diretti creditori, agendo in tal senso diversamente dalla Commissione, che ha un approccio generale e che deve garantire la solidità dell'Unione nel suo complesso. In caso di una valutazione negativa, lo Stato dovrebbe ristrutturare la sua posizione. Se non riuscisse a ristrutturare il proprio debito, non potrebbe a quel punto attingere ai fondi previsti dal Meccanismo Europeo di Stabilità.

³⁵ Secchi C., Villafranca A. *“Liberalism in Crisis?: European Economic Governance in the Age of Turbulence”*, EE publisher, 2020.

5. Gestire gli shock asimmetrici, *six pack* e *two pack*.

Tra gli altri strumenti fondamentali ed innovativi utili al mantenimento della stabilità ed a completare il sistema della *governance* economica europea, fondamentale è il così nominato “*Six pack*”, sistema creato con tre regolamenti approvati nel novembre 2011, nell’ambito di un pacchetto complessivo di sei atti normativi europei, comprendente anche delle direttive, il quale aveva la finalità di rafforzare e rendere più tassativo il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. La scelta stessa della denominazione “*six pack*”, che fa riferimento alla muscolatura addominale umana, utile a proteggere gli organi vitali ed a mantenere in posizione eretta la struttura corporea, rende l’idea della finalità di questo strumento. Il dispositivo completo comprende il Regolamento (UE) n. 1173/2011 del 16.11.2011 promulgato da PE e Consiglio, ha introdotto nuovi sistemi per sorvegliare i bilanci dei paesi dell’Eurozona, in particolare “*Il presente regolamento stabilisce 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*”³⁶. Gli altri regolamenti con esso emanati nello stesso giorno, il 1174, 1175, 1176, toccano gli altri aspetti fondamentali della gestione dei bilanci e dei disavanzi eccessivi. In particolare, il Regolamento (UE) n. 1174/2011 introdotto, invece, le modalità applicative secondo le quali correggere eventuali squilibri di natura macroeconomica nell’Eurozona. Regolamento (UE) n. 1176/2011 poi, ha come scopo quello di “*individuare gli squilibri macroeconomici e a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all’interno dell’Unione.*”³⁷ Il n. 1177/2011,

³⁶ art 1. Regolamento (UE) 1173/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011.

³⁷ Regolamento (UE) N. 1176/2011 PE e Consiglio, del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

atto unico del Consiglio del Consiglio, dell'8.11.2011, ha modificato invece il Regolamento (CE) n. 1467/97 sulle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, prevedendo ed inserendo le fattispecie di deroga, concesse dalla Commissione, di fronte ad uno squilibrio *"determinato da una grave recessione economica"*³⁸, ma ben ribadendo i limiti e rendendo più rigide le procedure di attivazione ed istituzionalizzando il meccanismo dialogico tra le Istituzioni europee al fine di normalizzare ed istituzionalizzare sempre di più questa procedura, *"al fine di intensificare il dialogo tra le istituzioni dell'Unione, in particolare tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, e garantire nel contempo una maggiore trasparenza e responsabilità, la commissione competente del Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione nonché, ove opportuno, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo a discutere dinnanzi alla commissione stessa della decisione del Consiglio a norma dell'articolo 126..."*³⁹

Il meccanismo del c.d. Six Pack si completa con la Direttiva del Consiglio 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Come scopo riporta chiaramente la sua funzionalità *"stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi"*⁴⁰, si sottolinea come la scelta di approvazione di una Direttiva, preferita rispetto ad un Regolamento, sia dovuta non solo alla necessità di lasciare agli Stati prerogative proprie di approvazione normativa, ma anche lasciare agli stessi Paesi le idonee tempistiche di approvazione. Il pacchetto nel suo complesso porta comunque al rango di 'obbligo' la convergenza al pareggio di bilancio, con la

³⁸ Art. 1 par 2 Regolamento UE 1777/2011 Consiglio.

³⁹ sezione 1 bis, introduzione di un Art. 2 bis "Dialogo economico", Regolamento UE 1777/2011.

⁴⁰ Direttiva del Consiglio 2011/85/UE

caratteristica perentoria di un miglioramento dello 0,5% sull'anno precedente. Si introduce inoltre l'obbligatorietà, per gli Stati che superino il 60% di debito/PIL, di stabilire un piano di riduzione più veloce delle posizioni debitorie, riducendo di un ventesimo per anno il debito assoluto. È prevista infine una procedura sostanzialmente automatica di messa in mora e sanzionatoria per chi violasse le regole del PSC. In particolare, agli Stati in condizione di disavanzo eccessivo, viene richiesto un deposito pari allo 0,2% del PIL, che viene poi convertito in sanzione qualora non vengano ottemperate le disposizioni di rientro dall'esposizione eccessiva. Tutte queste disposizioni hanno fatto sì che questa linea venisse battezzata come la famosa "condotta dell'austerità" da parte dell'Unione. Infatti, le nuove procedure non si limitano soltanto a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell'Unione entro i termini prestabiliti, ma introducono dettagliati sistemi di coordinamento ex ante delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa che segue l'operato degli Stati.⁴¹

I sopracitati Regolamenti implementano il quadro della *governance* economica, dando maggiore forza alle politiche nazionali in interconnessione, con lo scopo di una complessiva armonizzazione. Appare quindi sempre più chiaro che l'UE voglia rafforzare il mercato unico, che è ormai a tutti gli effetti considerabile un "mercato interno", secondo un principio di concorrenza e di competitività, basandosi su *"un Semestre europeo per il coordinamento rafforzato delle politiche economiche e di bilancio, su un quadro efficace per prevenire e correggere i disavanzi pubblici eccessivi, su un solido quadro per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, su requisiti minimi per le discipline di bilancio nazionali, nonché su una rafforzata regolamentazione e vigilanza dei*

⁴¹ G. Rizzoni, *Il "Semestre Europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4/2011.

*mercati finanziari, tra cui la vigilanza macroprudenziale*⁴². Il nuovo “semestre europeo” prevede che la Commissione Europea presenti ad inizio anni, più precisamente a gennaio di ogni esercizio, una prospettiva sulla crescita annuale, tenendo conto della condizione macroeconomica della zona Euro, portando poi ad una stesura, entro il mese di marzo, delle “linee guida” e degli obiettivi di politica economica dell’Unione, di concerto con i singoli Paesi. Gli Stati membri, per contro, a seguito di questo rapporto della Commissione, devono formulare a metà aprile un piano riguardante le prospettive annuali di bilancio al netto delle scelte economiche per il sistema paese. Il tutto seguendo, ovviamente, i piani di convergenza nel quadro più generale del PSC.

A quel punto, a partire dall’inizio di giugno, la Commissione rivolge agli Stati delle raccomandazioni stilando direttamente un rapporto indirizzato ad ogni singolo Stato sulla base della documentazione ricevuta. Sarà poi l’Ecofin, il Consiglio nella sua composizione con i ministri dell’economia e delle finanze dell’Eurozona a recepire le raccomandazioni della Commissione stessa. A tal fine la Commissione, nell’inoltrare queste precise comunicazioni ha emesso un piano, persino schematico, che nell’analisi annuale della crescita, definisce le strette tempistiche, le procedure e le parti coinvolte direttamente nel procedimento del Semestre Europeo.⁴³

Questo schema, oltre a mostrare una inedita rigidità nelle tempistiche, rientra nella già citata evoluzione in senso dialogico tra l’Unione e gli Stati nazionali, articolando ulteriormente le già presenti fase discendente ed ascendente del diritto europeo. In tal senso la partecipazione all’Unione è assimilabile ad un messianismo di dialogo

⁴² Considerando n. 4, preambolo del Regolamento 1173/2011 relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

⁴³ Analisi annuale della crescita - Comunicazione della Commissione Europea - Profili d’interesse delle Commissioni V Bilancio e VI Finanze, Servizio Studi della Camera dei Deputati, XVI legislatura, 28 febbraio 2011.

tra enti nazionali facenti parte dello stesso corpus, sempre più istituzionalizzata.

Nel 2013 è stata poi presentata la proposta cosiddetta “*Two Pack*” da parte della Commissione. Questa riforma, come ricorda il nome, si sostanzia con due regolamenti. Il primo di questi, il 472/2013 si applica ai soli Paesi che utilizzano l'euro e che si trovano ad affrontare gravi difficoltà di bilancio, con evidenti rischi di instabilità finanziaria. Anche a fronte di possibili rischi di un Paese di non riuscire a garantire una stabilità di bilancio, con rischi di natura inflattiva, rimane comunque fisso il principale scopo dell'Unione in materia economica, garantire la stabilità sia dei prezzi che della moneta, scongiurando effetti di contagio ad altri Paesi. In tal senso si vuole dotare l'Unione di strumenti che impediscano gli effetti, già dimostrati come deleteri, di shock cosiddetti asimmetrici. I sistemi per impedire questa situazione sono particolarmente rigidi, si pensi che questo Regolamento ha introdotto, oltre ad un programma di aggiustamento macroeconomico, subordinando l'assistenza finanziaria ad una proposta di rientro corrispondente ad un sistema di riforme che taglino le spese improduttive, anche un sistema di sorveglianza post-programma. In particolare, il Paese finanziato viene posto sotto sorveglianza dalla Commissione e dalla banca Centrale, che possono effettuare missioni di verifica periodiche al fine di verificare lo stato delle finanze pubbliche, fino alla restituzione del 75% del prestito.

6. Il Fiscal Compact e la sospensione del Patto dopo la pandemia.

Mentre la crisi imperversava in Europa e alcuni Paesi “periferici”, tra i quali l’Italia, rischiavano il default, in occasione del Consiglio europeo del 02.03.2012, gli Stati membri dell’UE⁴⁴ hanno stipulato un ulteriore trattato sulla “*Stabilità, il coordinamento e la governance nell’Unione economica e monetaria*”, celebre come Fiscal Compact⁴⁵. Il trattato riporta in un unico documento stringenti regole di finanza pubblica e contestualmente delle procedure per coordinare le politiche economiche e fiscali dei Paesi contraenti, ma in particolare modo i Paesi firmatari si impegnano al pareggio di bilancio annuale. Il pareggio di bilancio viene previsto, inoltre, che venga disposto con normativa nazionale di rango costituzionale o ad esso equivalente. Nel caso italiano, con la Legge Costituzionale 1/2012, la Repubblica Italiana ha emendato la Costituzione Italiana, in particolare gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione italiana, introducendo nella carta fondamentale italiana il principio del pareggio di bilancio. La legge costituzionale, entrata in vigore l’8.05.2012, ha previsto però i suoi effetti soltanto dal 2014 e, per gli enti locali, dal 2016, come si vedrà più avanti. Questo trattato rappresenta uno spartiacque nella storia della *governance* economica europea⁴⁶. Anche lo stesso trattato Fiscal Compact, esattamente come capitò per il trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, venne approvato come forma di trattato internazionale esterno all’Unione, seppur all’art. 2 par 1, sia previsto che “*Le parti contraenti applicano e interpretano il presente*

⁴⁴ ad esclusione di Regno Unito e Repubblica Ceca.

⁴⁵ Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo essere stato ratificato – come previsto dall’art. 14 dello stesso – da dodici Paesi dell’Eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia; il 17 gennaio si è aggiunta anche la Slovacchia); il Trattato è stato ratificato anche da quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca). L’Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

⁴⁶<http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/affariinternazionali/2012/Dossier%2094%20DN.pdf>

trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato”.

Pertanto, questo accordo internazionale ha fino ad oggi generato obblighi esterni all'ordinamento Europeo⁴⁷, per quanto siano comunque presenti, anche in questo testo, riferimenti di rimando a disposizioni tipiche dell'ordinamento europeo in merito ai disavanzi.⁴⁸

Nei considerando non si manca di riaffermare gli obblighi propri dei Paesi membri per quanto riguarda la stabilità della *governance* europea, quali il rispetto del rapporto debito/Pil non superiore al 60%. I Paesi firmatari, inoltre, si impegnano a coordinare assieme la collocazione del debito sul mercato, impegnandosi altresì a riferire al Consiglio ed alla Commissione le iniziative di emissione del debito. Questo per impedire o quantomeno governare, sempre in un'idea di meccanismo dialogico, tra gli Stati e le istituzioni, al fine di impedire quanto era già accaduto, negli anni precedenti⁴⁹, dove alcuni titoli di debito erano stati attaccati da speculatori internazionali generando evidenti e sensibili differenziali di rendimento tra di loro.

Ad alcuni anni dalla sua approvazione, parte della dottrina si è chiesta in cambio di quale comune beneficio o di quale progresso federale gli Stati membri abbiano accettato questo sacrificio, considerando non soltanto la evidente cessione di sovranità, che impegna gli Stati ad avere le mani legate nelle anche nelle decisioni fiscali, dopo aver già messo in comune le scelte monetarie, ma soprattutto questa decisione porta evidenti limiti nelle capacità di

⁴⁷ art. 3 del Trattato: “Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea”

⁴⁸ all'art. 3 si rimanda al Protocollo n.12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai trattati dell'Unione europea.

⁴⁹ Nugnes F., Prime riflessioni su un accordo ricognitivo, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2012.

azione e di investimento sulle politiche di bilancio interne⁵⁰. La porzione di sovranità ceduta e non ancora acquisita dall'Unione, porta ad un sistema interamente basato sul principio della leale collaborazione, che rischia di portare i Paesi membri nella condizione, non potendo in fase emergenziale fare deficit, trovarsi in balia degli Stati economicamente più stabili.⁵¹

La Commissione Europea, nell'ambito delle sue Comunicazioni di fine anno, nel dicembre del 2017, con il documento 'COM (2017) 824 final 2017/0335', ha avviato il dibattito per arrivare a proporre una direttiva che abbia lo scopo di inquadrare il Fiscal Compact nel diritto europeo. L'art. 16 del Trattato sul Fiscal Compact già nella sua enunciazione prevedeva che i Paesi dell'Unione avrebbero dovuto, al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso, non oltre il 01.01.2018, avrebbero dovuto introdurre il contenuto del trattato nel *corpus* giuridico dell'Unione.⁵²

I recenti fatti riguardanti la diffusione pandemica di Covid-19, che hanno investito in primis l'Italia e l'Europa tutta, con la chiusura forzata per settimane delle imprese e restrizioni alla circolazione delle persone, hanno causato una enorme perdita ai Paesi europei in termini economici. Ancor di più, si attende una recessione vigorosa nei Paesi dell'Eurozona, con stime diramate dalla stessa BCE che vedono una diminuzione del Prodotto Interno Lordo nel 2020 dell'8'7%.

In questo quadro, la Commissione europea ha disposto, con una Comunicazione a latere del Consiglio Europeo del 20 marzo 2020, la possibilità per i Paesi di avvalersi della c.d. "clausola di

⁵⁰ S. Mangiameli, Crisi economica e distribuzione territoriali del potere politico, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in Rivista AIC 4/2013.

⁵¹ Belletti M., Corte Costituzionale e spesa pubblica, il Mulino, Bologna, 2016, p. 21.

⁵² Art. 16 Trattato Fiscal Compact, ultimo articolo, "Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea."

salvaguardia generale” del Patto. Dopo una prima stima più ottimistica, sempre secondo la Commissione il calo della produttività economica nel 2020 potrebbe essere simile a quello subito nel 2009, in piena crisi economica e finanziaria. Gli Stati dell’Unione, al fine di affrontare al meglio il mancato gettito causato dalla pandemia, hanno messo in atto azioni di straordinaria importanza, al fine di aumentare le spese di natura sanitaria e sostenere le attività ed i privati colpiti dalla recessione pandemica. Sono poi state intraprese azioni tese a sostenere la liquidità, quali le sospensioni dei mutui o delle posizioni debitorie rateali, tutte spese che hanno assorbito le pubbliche amministrazioni.

Durante la seduta di Consiglio europeo del 17.03.2020, la Presidente della Commissione, nel corso del suo *speech*, ha preannunciato l’opportunità di attivare la “clausola di salvaguardia generale” introdotta nei regolamenti sopra citati. Questa fattispecie è stata introdotta nel complesso del pacchetto delle riforme “*six pack*”, nel 2011, nell’ambito della riforma del patto di stabilità e crescita, a seguito della crisi economica e finanziaria.

La clausola, di cui all’art. 5 par. 1, e all’art. 9 par. 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 con le successive modifiche introdotte dal Six pack⁵³, dà la possibilità ai Paesi di intervenire con manovre in deficit al fine di gestire con tutti gli strumenti possibili le recessioni durature, “*nell’ambito della procedura preventiva e correttiva del patto 2 di stabilità e crescita*⁵⁴.” In particolare, per il braccio preventivo, l’articolo 5, par. 1, e l’articolo 9, par. 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che “*in caso di grave recessione economica della zona euro o dell’intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l’obiettivo di bilancio a medio termine, a*

⁵³ Rimandi alla clausola di salvaguardia si trovano anche all’articolo 3, paragrafo 5, e all’articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97.

⁵⁴ Comunicazione Commissione 20.3.2020 COM(2020) 123 final.

condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa". Per la prima volta dalla grande crisi del 2008 e la successiva del 2011, dopo aver approntato i meccanismi di gestione delle crisi, con la crisi pandemica da Covid-19, ci si trova di fronte ad una situazione di straordinarietà. È la prova definitiva della tenuta del sistema.

La Comunicazione della Commissione è poi stata posta al voto del Consiglio, lasciando quindi immaginare una attivazione dell'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 5, paragrafo 2, del trattato, che enunciano come, in caso di gravi crisi economiche dell'eurozona, il Consiglio può stabilire, a seguito di una raccomandazione da parte della Commissione Europea, di accogliere una revisione delle pianificazioni generali del bilancio dei Paesi membri. Questo potrà aprire uno spiraglio normativo, che porterebbe per la prima volta dal 2011 ad adottare questa procedura straordinaria, immaginando che anche dopo la gestione della fase di emergenza, per i prossimi esercizi di bilancio si derogherà in maniera sensibile al Patto di Stabilità, fermo restando che la BCE dovrà trovare un sistema, il Recovery Fund è una ipotesi in tal senso, per sostenere con liquidità tutti i Paesi, impegnandosi così a scongiurare una nuova crisi del debito come accadde nel 2011.

CAPITOLO II

La stabilizzazione post crisi e nuova *governance* economica europea

1. Il controllo europeo sul bilancio. Semestre europeo e semestre nazionale.

Il già citato “Semestre europeo” è una procedura di concertazione tra Unione Europea e stati nazionali inaugurata nel 2011 per instaurare un rapporto di concertazione e coordinamento delle scelte di natura economica e di bilancio per ciascuno Stato membro nell’ottica delle esigenze di stabilità complessive del mercato europeo.

È di tutta evidenza l’esigenza, ai fini di una corretta pubblicità del processo di redazione del bilancio, che questo meccanismo già definito come “dialogico” tra gli Enti, sia da svolgere nella più totale trasparenza e democraticità.

Da un punto di vista formale il Semestre europeo è composto di una molteplicità di adempimenti con lo scopo di creare una regia di coordinamento sulle politiche economiche di tutti gli Stati membri con riferimento in particolare a quelli facenti parte dell’eurozona.

Al fine di preservare la stabilità del mercato unico, stante la condizione di unicità dell’euro, unica divisa per 19 Paesi, al fine di evitare nuovi squilibri e shock asimmetrici, la Commissione Europea, organo che conduce questa procedura di concertazione, dispone le attività e le analisi necessarie, messe in atto da, Consiglio dell’Unione.

In termini di tempistiche, viene interessata la prima metà dell’anno di esercizio, al fine di poter incidere e monitorare il processo di redazione dei bilanci nazionali quando questa è ancora in uno stadio embrionale, fase in cui è ancora possibile attuare linee

di indirizzo europee e non troppo a ridosso delle votazioni di approvazione del bilancio.

La programmazione del Semestre è particolarmente articolata, seguendo una rigida scaletta, in particolare, tra i mesi di novembre e dicembre dell'anno precedente all'esercizio in esame, quindi contestualmente all'approvazione dell'anno in corso, la Commissione esamina e produce una analisi relativa alla condizione economica, prospettive di crescita e stabilità dei bilanci di tutti i Paesi membri. Tra gennaio e marzo dell'anno in esame, invece, vengono adottati gli indirizzi di politica economica a livello europeo. Questo anche attraverso le valutazioni di tipo monetario che sono disposte invece dalla Banca Centrale Europea. Da aprile a giugno, invece, è il momento in cui la Commissione si concentra con sulle politiche di ogni Stato membro, avviando e concludendo di fatto il procedimento dialogico già citato, sulla base di osservazioni poste dalla Commissione stessa.

Il "semestre nazionale", chiamato così perché interessa dinamiche nazionali successivamente a quanto scaturito dal dialogo con l'UE, si tiene nella seconda parte dell'anno, allo scopo di recepire le scelte e le politiche programmate successivamente al confronto con l'Unione.

Più nello specifico, la programmazione delle attività segue questo iter: a novembre la Commissione europea redige il c.d. "*pacchetto d'autunno*", contenente una "analisi annuale della crescita" dell'UE, la quale focalizza gli obiettivi e le peculiarità economiche del mercato europeo per l'anno di riferimento. I Paesi membri, nel formulare i loro piani devono tenere conto di queste linee di indirizzo. Sempre in questo pacchetto, sono introdotte anche la "*relazione sul meccanismo di allerta*", documento fondamentale al fine di analizzare eventuali squilibri economici, che analizza approfonditamente tutte le condizioni macroeconomiche dei singoli Stati dell'Unione. In base all'esito di questa relazione, possono

tenersi ulteriori esami maggiormente approfonditi sui Paesi ritenuti a rischio. Particolarmente sorvegliati sono i Paesi che hanno bassa stabilità dei conti pubblici, in particolare i cosiddetti 'periferici'.

Al termine di questa procedura, viene redatto un progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, con un invito agli Stati membri ad implementare specifiche politiche. In questo momento si delinea un dialogo non solo tra istituzioni e Paesi membri, ma proprio tra attori statali. Al termine di questo progetto di raccomandazione, il Consiglio discute al suo interno l'analisi annuale della crescita elaborata dalla Commissione. Quest'ultima può emendare e successivamente approva il progetto di raccomandazione della Commissione sulla politica economica dell'Eurozona;

Alla fine del mese di febbraio, poi, la Commissione europea pubblica la sua relazione annuale della situazione economica di ogni Paese membro, in quello che viene chiamato "*pacchetto d'inverno*". In questo pacchetto, la Commissione, qualora ravvisasse rischi di squilibri macroeconomici, può anche indirizzare raccomandazioni agli Stati.

Entro il mese di aprile è invece il turno dei Paesi membri che devono presentare i propri programmi, detti Programmi nazionali di riforma (PNR) e programmi di Stabilità. In questi ultimi i Paesi definiscono i propri obiettivi programmatici, alla luce delle osservazioni ricevute e seguendo l'obiettivo di mantenere una stabilità nel medio periodo, i cosiddetti obiettivi di medio termine (OMT). Ogni Stato membro ha il suo obiettivo di medio termine, stabilito con metri economici misurabili. Con riferimento alla programmazione delle riforme, si considerano invece tutte le politiche normative che influenzino la struttura economica del Paese, in merito all'occupazione, al mercato del lavoro e fiscale. Sempre con riferimento alle valutazioni della Commissione, i programmi devono tendere alla armonizzazione dei sistemi economici, per favorire la

concorrenza e completare il mercato unico. È solo con il pacchetto di primavera però, elaborato e notificato nel mese di maggio, che la Commissione stabilisce delle raccomandazioni ed osservazioni ad ogni Stato membro. È il Consiglio europeo che a quel punto approva, dopo discussione, le raccomandazioni che vengono adottate nel mese di luglio dal Consiglio dell'Unione Consiglio dell'UE ed invita i Paesi membri ad osservarle.

Soltanto gli Stati della Zona Euro devono poi, entro il 15 ottobre, presentare alla Commissione ed all'Eurogruppo, il programma di stabilità di bilancio per l'anno successivo. Entro novembre la Commissione emana un suo parere in merito al documento programmatico ricevuto, cui l'Eurogruppo farà seguire una formulazione di richieste.

La Commissione, con riferimento alle annualità future, al fine di garantire un migliore coordinamento, ha elaborato alcune proposte per il quadro finanziario pluriennale dell'Unione 2021-2027⁵⁵ contribuendo a rendere più strutturata la relazione che intercorre tra il Semestre Europeo ed i finanziamenti dell'UE, i quali, per alcuni Paesi sono tutt'ora una parte importante degli investimenti pubblici derivanti dalle istituzioni comunitarie.⁵⁶

Andiamo ora ad analizzare il quadro normativo che dispone la nuova *governance* economica dell'UE con riferimento al Semestre europeo ed al coordinamento delle finanze pubbliche dei Paesi membri. Con uno sguardo ai Trattati istitutivi, l'art. 120 TFUE stabilisce come gli Stati "*nell'attuazione della loro politica economica gli Stati membri contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione*"⁵⁷. Questo primo principio è di fondamentale importanza

⁵⁵ Per dettagli sulle proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, si rinvia alla Nota su atti dell'Unione europea n. 4 della XVIII Legislatura predisposta dal Servizio studi del Senato della Repubblica.)

⁵⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione europea "Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011" (COM(2019) 150 del 27 febbraio 2019).

⁵⁷ Art. 120 TFUE.

perché si può di fatto ritenere facente parte dell'aquis comunitario sotto i concetti delineati dall'art. 3 paragrafo 3 del TUE secondo il quale *"lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente"*.

Più nello specifico, bisogna rimandare all'art. 121 TFUE che al primo paragrafo riprende un principio cardine che dà origine e base normativa al procedimento del semestre europeo *"gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio"*.

Il disposto di questo articolo consegna nelle mani delle istituzioni ed in particolare del Consiglio e della Commissione, come cita il secondo paragrafo, la gestione della concertazione economica tra Paesi membri. Il paragrafo 2 dell'art 120 recita *"Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione."*

Il Consiglio è inoltre investito, come risulta dal paragrafo 3, della responsabilità sorvegliare questo procedimento di coordinamento. *"Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle*

politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale.”

Come enuncia il paragrafo 4 sempre dell'art. 120, si delinea la capacità di intervento della Commissione nei confronti dei singoli Paesi membri. *“Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.”*

Prendendo in considerazione i Paesi dell'Eurozona, è l'art 136, già citato in riferimento al Meccanismo Europeo di Stabilità, ad incaricare il Consiglio del potere di disporre interventi nei confronti dei Paesi della zona euro. *“Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di: a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.”*

L'articolo citato mostra chiaramente come l'art 136, pilastro della *governance* economica della zona euro, sia in rapporto combinato con gli artt. 121 e 126.

Le norme citate del TFUE sono esplicitate da alcuni regolamenti, in parte citati sopra, tra questi il Regolamento n.

1175/2011 PE e Consiglio che ha emendato il già presente disposto del Regolamento n.1466/97 per il *'rafforzamento della sorveglianza'* e il *'coordinamento delle politiche economiche'*. Questo regolamento già affrontato è parte della più complessiva disposizione del six pack. Completa la normativa più recente il Regolamento UE 473/2013 PE e Consiglio, previsto nel successivo *two pack*, che interessa il monitoraggio dei documenti di programma riguardanti i disavanzi eccessivi dei paesi dell'Eurozona e la loro correzione. Ancor di più questo regolamento mira aumentare la trasparenza delle decisioni con riferimento ai bilanci.

Al fine di permettere una efficace collaborazione con le tempistiche e le modalità operative del Semestre europeo, anche la Repubblica Italiana ha dovuto introdurre alcuni adempimenti tramite alcune modifiche alla legge 196-2009. Più nello specifico, la legge n. 39 del 2011 introducendo il principio secondo il quale le *"amministrazioni pubbliche 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. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica"*⁵⁸ e pertanto la procedura di Semestre europeo deve essere pedissequamente seguita anche dall'apparato statale italiano, per quanto stabilito a livello europeo.

La già citata legge 196-2009 stabilisce in tal senso anche le tempistiche secondo le quali viene redatto e pubblicato il DEF (documento di economia e finanza), nel quale si esplicitano le prospettive riguardanti l'andamento delle finanze italiane nonché le prospettive macroeconomiche.

⁵⁸ la legge n. 39 del 2011.

Sotto questo aspetto, il DEF, è l'ossatura di tutta la programmazione interna ed esterna tramite la quale il Governo italiano affronta il dialogo con le istituzioni europee.

In tal senso, l'art 9 comma 1 della 196-2009 come modificata stabilisce che il Documento di Economia e Finanza deve essere presentato al Consiglio ed alla Commissione Europea entro il 30 aprile dell'anno in corso.

Come altre scadenze, sempre la legge citata, all'art. 7, dispone che entro il 10 aprile il DEF vada presentato dal Governo alle Camere. Successivamente, entro il 27 settembre va invece presentata la nota di aggiornamento, comprensiva delle più accurate previsioni in ordine alla maggiore conoscenza degli andamenti economici, il gettito fiscale e la visione macroeconomica generale. La nota di aggiornamento al DEF solitamente, recependo di fatto alcune osservazioni della Commissione, tiene conto di alcuni elementi correttivi già scaturiti in fase di analisi europea.

In conclusione, l'art.9 della citata legge impone al Ministro dell'Economia e delle finanze di presentare alle commissioni parlamentari delle due Camere le linee guida proposte dal Consiglio europeo. In quella stessa occasione, il Ministro deve fornire ai Commissari UE una *“valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma”*.

Con riferimento alla già citata legge 234-2012, *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, emerge come all'art. 6 il Governo debba trasmettere alle Camere tutti gli atti dell'Unione, compresi quelli riguardanti la materia del bilancio.

Sugli atti riguardanti il Semestre europeo è previsto per l'esecutivo uno specifico obbligo di trasmissione alle Camere

"*contestualmente alla loro ricezione*".⁵⁹ Di questi atti, seguendo i regolamenti di ciascuna camera, si dibatte nella idonea commissione parlamentare, con la finalità di elaborare una risoluzione, come atto di indirizzo politico ed amministrativo, circa il recepimento totale o parziale per atti di origine europea riguardanti il bilancio. A titolo di esempio, questo accade con le analisi annuali sulla crescita, le raccomandazioni specifiche per l'Italia in merito a riforme e a scelte economiche da parte della Commissione. Il regolamento del Senato e della Camera prevedono che le commissioni permanenti possano "*votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti dell'Unione europea*".⁶⁰ Situazione diversa è prevista per il DEF, documento di più grande portata che necessita tempi certi e chiari di dibattito e di approvazione. Il dibattito presso le Camere, come specifica il comma 4 dell'art. 125 bis, "*deve comunque concludersi entro trenta giorni dal deferimento con la votazione di una proposta di risoluzione; a fronte di più proposte, si vota per prima quella accettata dal Governo*".

Il Governo, è doveroso ricordarlo, può inviare a Camera e Senato, come allegato al DEF od alla sua nota di aggiornamento, la relazione di cui all'art. 6 della legge 243-2012, con richiesta alle camere di scostamento di bilancio dall'obiettivo programmatico strutturale.⁶¹ Alla luce della legge in questione, sia Camera che Senato, possono autorizzare lo scostamento di bilancio dagli obiettivi di medio periodo, solo con una votazione a maggioranza assoluta in entrambe le camere. Le Camere adottano quindi lo scostamento come atto proprio, in autonomia dalla risoluzione che adotta il DEF.

⁵⁹ Articolo 9, comma 2, Legge 196-2009.

⁶⁰ Art. 144 regolamento Senato della Repubblica. Simile enunciazione è prevista nel regolamento della Camera dei Deputati.

⁶¹ Ultimo caso nel dicembre 2020, in cui la Camera ed il Senato hanno approvato il c.d. scostamento di bilancio.

Il pacchetto d'autunno, che viene pubblicato dalla Commissione nel mese di novembre, stabilisce ed esplicita le priorità economiche dell'Unione, definendo le esigenze di bilancio, in termini di lavoro e stato dell'arte dell'armonizzazione dei mercati dei Paesi membri. Dispone inoltre indirizzi per i Paesi membri in materia di bilancio e necessità di riforme strutturali.

Sulla base della proposta della Commissione, il Consiglio approva annualmente, delle raccomandazioni sulla politica economica dell'Eurozona, riguardanti questioni finanziarie e aspetti istituzionali dell'Unione economica e monetaria. In questa occasione esplicita annualmente gli obiettivi futuri verso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria.

L'art 13 del trattato sulla stabilità il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria prevede invece l'istituzione della "Conferenza interparlamentare sulla stabilità", il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea.

Il Trattato affida al Parlamento europeo e ai Parlamenti degli Stati membri l'onere di organizzare una Conferenza interparlamentare con lo scopo di coordinare i membri alle politiche di bilancio. A tal fine, seguendo un calendario costante di incontri, la Conferenza conclude i suoi lavori osservando e rispettando le scadenze imposte ai Paesi membri dal Semestre europeo.

Con riferimento al Regolamento della Conferenza, quest'organo offre un quadro di riferimento per il dibattito e lo scambio di informazioni al fine di ottemperare i dettami del Trattato, dando forza alla leale collaborazione tra le istituzioni europee ed i Paesi membri, e contribuisce ad assicurare il controllo democratico nell'area della *governance* economica e delle politiche di bilancio dell'Unione europea.⁶²

⁶² Relazione sulle "Relazioni interparlamentari tra il Parlamento europeo e i parlamenti Nazionali nel quadro del Trattato di Lisbona"
http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/10520fa2-9060-494c-8e8b-4adfc20a698f/1025745-5_IT_revised.pdf

2. L'austerità e la compatibilità con il Diritto UE. Indirizzi della Corte.

In origine, nessuno dei trattati istitutivi delle comunità europee prevedeva espressamente un rimando a diritti fondamentali di carattere sociale degli individui facenti parte lo spazio del mercato europeo. Questo percorso verso l'acquisizione dei diritti sociali nelle norme europee ha avuto uno sviluppo lento e con importanti sviluppi recenti anche grazie all'attività della Corte di Giustizia stessa che, nella sua azione interpretativa, ha garantito un aumento degli spazi di applicazione di detti diritti da parte dei cittadini europei. Solo con il trattato di Amsterdam e ancor di più con la Carta di Nizza del 2001 si inseriscono i primi veri principi di rilevanza sociale.

È stato poi il Trattato di Lisbona che ha portato la Carta di Nizza a fare parte del corpus normativo europeo elevandola a rango di trattato istitutivo.⁶³

In tutto questo, la Corte di giustizia, con una prima sentenza *Stauder*, nel 1969, ha fatto emergere la necessità di una forma di tutela di diritti "fondamentali". Nella sentenza la Corte di Giustizia UE afferma con chiarezza che "*i diritti fondamentali della persona [...] fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza*".⁶⁴

⁶³ "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali."

⁶⁴ Corte di giustizia, 12 novembre 1969, 29/69.

In realtà già il Trattato di Roma del 1957 istituyente la CEE si prefiggeva obiettivi chiari in merito alle politiche sociali, i quali però purtroppo sono rimasti regolarmente emarginati rispetto agli obiettivi di costituzione del mercato unico europeo, obiettivo cardine del sistema comunitario sin dalle origini. La coesione economica e “sociale” viene aggiunta come scopo della Comunità solo dall’Atto Unico Europeo, riconosciuta definitivamente a Maastricht, dagli allora artt. 158-162 del TCE.

Lo spazio della tutela dei diritti, in particolare sociali, trova realizzazione definitiva solo con il Trattato di Lisbona, che aggiornando ed emendando il testo dei trattati prevede espressamente la funzione di attività c.d. sociale dell’Unione. In particolare, questi articoli entrano a tutti gli effetti a fare parte dell’*aquis communautaire*, e tra questi in particolare l’art. 3 TFUE, che stabilisce come tra le finalità dell’UE ci siano “*piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e la protezione sociale*”, andando avanti l’art. 9 ribadisce la necessità di un “*elevato livello di occupazione, un’adeguata protezione sociale e la lotta contro l’esclusione sociale devono essere presi in considerazione nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione*”.

Il varo della Carta di Nizza nel 2001, corona definitivamente quella che può essere a tutti gli effetti definita la “costituzionalizzazione” di questi diritti.

I diritti sociali assumono a pieno titolo il rango di diritti fondamentali al pari di valori fondanti quali quelli della dignità umana, libertà ed eguaglianza dell’uomo. I diritti sociali vengono dunque riconosciuti come fondamentali e viene consacrata l’unità dell’insieme dei diritti fondamentali, infrangendo la tensione finora esistente, tra le scelte di garantire diritti di natura economica da un lato, e diritti sociali dall’altro lato, fondando in tal modo quella che è

stata definito processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea.⁶⁵

Nonostante la Carta di Nizza abbia sì enunciato pacchetto di diritti già noti, per questi si è fatto principale difensore la Corte di Giustizia europea, con una giurisprudenza che può sembrare controversa ma che, in questi tempi di crisi, si può dire abbia teso a bilanciare adeguatamente le esigenze di stabilità finanziaria con quelle di equo rispetto dei diritti sociali dei cittadini europei.

Le esigenze di stabilità ed i rigidi parametri previsti nei trattati, a fronte della necessità di garantire una equo tenore di vita per i cittadini europei, hanno fatto emergere e seguito della crisi dei debiti sovrani, come esista un evidente scontro tra le esigenze di stabilità e la garanzia della tutela dei diritti sociali⁶⁶ e questo ha avuto un forte riscontro sul processo di integrazione, portando conflitti più o meno evidenti in Europa, sia tra istituzioni che tra Stati che tra parti sociali e politiche.⁶⁷ La cosiddetta 'austerity' ha subito numerose contestazioni, ed è stata oggetto di contenziosi anche in materia giudiziaria, non soltanto politica ed istituzionale.

Numerose sono state le impugnazioni di atti dell'Unione, rinvii pregiudiziali richiedendo alla Corte (ex art. 267 TFUE) di esprimersi su principi di diritto, finanche alle corti costituzionali dei Paesi membri che sono state investite da più di un ricorso. Lo scopo principale di questi ricorsi è, evidentemente, oltre a far valere un diritto ritenuto compresso, quello di sottoporre ad una valutazione di legittimità alcune manovre economiche contro la recessione. In altri termini, se alcune scelte di austerità economico-finanziaria siano da considerarsi lecite a fronte di una compressione dei diritti sociali.

⁶⁵ Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, Par 1. FASC. 3-4,2013.

⁶⁶ Sul punto v. 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. 683 ss.;

⁶⁷ A. Von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, 2014, 59-96.)

Sia a livello europeo che nazionale, ne è scaturito un dibattito giuridico che delinearà inevitabilmente la giurisprudenza futura nonché le scelte politico-sociali dell'Unione e dei Paesi membri. A fronte di una compressione dei diritti sociali in situazione di recessione economica, si può dire che sono stati messi in discussione i fondamenti dello stato sociale che il mondo occidentale ed europeo conosce da tempo. A fronte di questo c'è chi arriva a parlare anche di "decesso dello Stato di diritto" nella *governance* dell'Unione europea a seguito delle riforme introdotte per far fronte alla crisi.⁶⁸

È utile, in tal senso, analizzare la giurisprudenza emersa dalla Corte di Giustizia europea per poi analizzare, come si farà più avanti, le recenti pronunce della Corte costituzionale italiana.

La Corte UE, sin dalla sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012, è sembrata orientata più a sostenere le scelte anticrisi dell'Unione che ad occuparsi della tutela dei diritti sociali degli individui. Come si vedrà, la Corte, ha di fatto operato una razionalizzazione giuridica delle misure adottate dalla nuova costituzione economica, legittimandone l'operato e "costituzionalizzando" di fatto il principio di condizionalità. In tale azione di bilanciamento, la Corte però sembra trascurare del tutto la Carta dei diritti, che, si ricorda, dal 2009 è equiparata ai Trattati istitutivi dell'Unione.

Sembra potersi rilevare un'inversione di rotta rispetto all'epoca pre-crisi durante la quale la Corte di Lussemburgo ha sempre valorizzato la carta dei diritti prevalentemente nelle decisioni aventi ad oggetto norme europee⁶⁹.

⁶⁸ Si veda F. Costamagna, *The Court of Justice and the Demise of the Rule of Law in the EU Economic Governance: The Case of Social Rights*, in *Working Papers*, Resceu.

⁶⁹ In Corte giust., sent. 1 marzo 2011, C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL*, ad esempio, viene annullata in parte una direttiva sulla parità uomo/donna per la lesione ingiustificata del principio costituzionale europeo di parità tra i sessi, mentre la sent. 23 dicembre 2009, C-403/2009, *Detiček*, e la sent. 9 novembre 2010, proc. riuniti C-92/09 e C-93/09,

Prima di analizzare le singole pronunce è opportuno sottolineare come esista nei trattati una clausola che potremmo definire “sociale”. In particolare, l’art. 9 del TFUE recita come *“Nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.”*

Questa clausola definita sociale è ritenuta vincolante da parte della dottrina, non solo perché posta nei primi articoli del trattato ma perché riconosciuta parte fondante dell’*aquis communautaire*⁷⁰ la quale viene citata in numerosi atti propri delle Istituzioni. Secondo tutto ciò, si potrebbe sostenere che ogni atto adottato senza tenere conto di questa dimensione ‘sociale’ sia di per sé in contrasto con gli stessi trattati e pertanto illecito.

La stessa parola “azioni” risulta così onnicomprensiva da poter ritenersi appartenenti a questa fattispecie anche altri atti quali osservazioni, raccomandazioni, atti di indirizzo e tutto ciò che rientra nelle procedure di coordinamento dei bilanci.⁷¹

Se si tiene in considerazione anche l’art. 51 della Carta di Nizza del 2001, secondo il quale *“le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni organi ed organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”*⁷², si può persino ritenere che tutte le azioni disposte dalle istituzioni e dagli Stati, in applicazione del diritto dell’Unione, debbano essere affrontate con riferimento a questo principio.

Volker und Markus Schecke, affermano l’imprescindibilità dell’interpretazione dei regolamenti europei alla luce della Carta.

⁷⁰ G. Bronzini, *Il modello sociale europeo*, in (a cura di F. Bassanini e G. Tiberi); *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, 2009;

⁷¹ G. Bronzini, *Le misure di austerità e la giurisprudenza “multilivello”. Verso lo scollamento tra protezione europea e protezione interna?*, in *Questione Giustizia*, Fascicolo 3/2015.

⁷² Art. 51, Carta di Nizza.

Sotto questa luce è interessante ricordare come le azioni creditizie disposte nei confronti dei cosiddetti paesi periferici durante la crisi del 2011, sono state implementate con sistemi di salvaguardia previsti dai trattati, e non già con strutture come il MES che era da considerarsi organizzazione di diritto internazionale. Pertanto, si potrebbe ritenere che questo diritto sociale sia stato violato od eccessivamente compresso in occasione del ristoro dei Paesi in questione.

Citando nuovamente la sentenza *Pringle*⁷³ la Corte è stata adita al fine di sentenziare in merito alla possibilità di applicare la Carta dei diritti di Nizza con riferimento al trattato del MES.

Si rammenta come il Consiglio europeo al fine di permettere l'istituzione del Meccanismo ha previsto di emendare il TFUE ex art. 48, aggiungendo un ulteriore paragrafo all'art.136 *“gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”*.⁷⁴

Il Sig. Pringle, esponente politico parlamentare di nazionalità irlandese, al fine di contrastare questa decisione ha adito la Corte suprema della repubblica irlandese denunciando la incompatibilità dei trattati con le disposizioni e la struttura del MES.

Il Sig. Pringle ha adito la corte irlandese allo scopo di contestare la compatibilità del meccanismo europeo, per come scaturito dal trattato istitutivo, con il divieto previsto dall'art. 125 del trattato sul funzionamento in merito al *no bail-out*. Al contempo chiede se sia possibile *“ad uno Stato membro in difficoltà a causa di*

⁷³ nota Sentenza C-370-2012 del 27.11.12)

⁷⁴ L'accordo sul MES, a latere del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010, in sostituzione dei precedenti strumenti di assistenza finanziaria (EFSM e EFSF, il primo di portata generale per tutti i paesi della U.E. e basato sull'art. 122 TFUE, l'altro istituito fra i soli paesi della zona Euro).

circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”, ai sensi dell’art. 122.2 del trattato, fornire aiuto finanziario.

La questione è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, alla quale la Corte irlandese ha sottoposto domanda circa la liceità della decisione che ha modificato l’art. 136 TFUE, (decisione 199 del 2011), sulla base degli artt. 4.3 e 13 TUE e degli artt. 2.3, 3.1, 3.2 119, 123, 125 e 127 TFUE nonché del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva.

La Corte di Giustizia ha affermato che i Paesi membri hanno diritto di stipulare accordi internazionali e che i Trattati UE consentono questa fattispecie fintanto che gli accordi non siano contrari al diritto dell’Unione per quanto sancito dai trattati stessi. La Corte Europea non ha accolto le istanze del sig. Pringle relative alla incompatibilità del Trattato MES con il diritto dell’Unione e con le norme della Carta dei diritti dell’Ue, in particolare con l’art. 47 relativo al diritto ad un ricorso effettivo.

La ricostruzione effettuata dalla Corte perviene alla conclusione che il diritto dell’Unione non è incompatibile con il Trattato MES per i motivi che seguono.

La Corte ha poi sostenuto inoltre, con riferimento all’art. 125 che impedisce il salvataggio esterno, che questa norma è finalizzata a garantire il rispetto delle politiche di bilancio e pertanto, non prefigurandosi un aiuto agli stati ai sensi del diritto europeo, lo scopo del MES è di garantire il rispetto di politiche di bilancio virtuose, evitando quindi aiuti di fatto illeciti, ma favorendo in tal senso un maggiore coordinamento delle politiche economiche. Infine, essendo che le disposizioni del MES sono finalizzate al mantenimento della stabilità, favoriscono l’ottemperanza dei trattati.

Ribadisce la Corte che la stipula del Trattato MES non è prefigurabile come incompatibile ai trattati, essendo comunque un’istituzione creata tramite accordo internazionale esterno al diritto europeo.

Questo indirizzo della Corte è stato largamente criticato in quanto lo stesso trattato MES in più punti rimanda al diritto dell'Unione, l'intervento è mirato alla salvaguardia della moneta unica, che è istituito concernente i trattati stessi ed infine la Commissione europea è interessata da questo trattato in quanto parte attiva nel processo di controllo. Si ricorda che il Presidente della Commissione è anche membro della c.d. "Troika". Sembra secondo questa lettura che la Corte consenta limitazioni dei diritti sociali al fine di garantire una stabilità dei debiti.⁷⁵

Secondo quanto affermato dalla Corte, si potrebbe facilmente obiettare che il MES, nonostante la sua essenza di trattato internazionale, si possa ritenere comunque collegato al diritto dell'Unione, anche per quanto previsto dalla riforma dell'art. 136 stessa, che recita "gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità". Nonostante questo nesso palesato dalla riforma dell'art. 136 che autorizza gli stati membri dell'Eurozona a costituire un meccanismo di stabilità, la Corte ha ribadito che il diritto dal quale scaturisce il meccanismo è estraneo alla sua giurisdizione.⁷⁶

Conseguentemente al più celebre caso *Pringle*, è opportuno citare il caso *Stefan Stadter c. BCE*.⁷⁷ Stefan Stadter ha impugnato alcune decisioni della BCE circa crediti emessi dai governi dei paesi mediterranei in crisi e ha impugnato la decisione della BCE del 14.05.2010 che instaura un programma per il mercato dei debiti sovrani, finalizzato ad irrobustire il monitoraggio di bilancio statale greco e ad intimare alla Grecia provvedimenti per rientrare dal deficit eccessivo. La tesi di Stadter era che queste decisioni violassero direttamente gli artt. 123, 124 e 125 TFUE. La Corte, nella sentenza

⁷⁵C. Pinelli., Il discorso sui diritti sociali all'epoca della crisi economica, in www.europeanrights.it.

⁷⁶ B. De Witte, T. Beukers, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *CMLR*, 2013.

⁷⁷ Ordinanza del 15 novembre 2012 (C-102/12).

emessa, ha confermato la pronuncia del Tribunale di irricevibilità del ricorso promosso ai sensi dell'art. 263.4 TFUE per difetto di legittimazione ad agire⁷⁸, in quanto i ricorrenti non potevano essere considerati “*direttamente e individualmente*” colpiti dalle misure impugnate ma, eventualmente, dalle norme nazionali applicative, “*suscettibili in quanto tali di un ricorso giurisdizionale effettivo*”.

Un caso simile si è verificato in *Sindicato dos Bancarios do Norte e altri*⁷⁹, in cui la Corte di Giustizia, adita in via pregiudiziale dal Tribunale del lavoro di Porto si è dichiarata non competente. Il tribunale aveva sollevato una presunta violazione della dignità del lavoratore tutelata dall'art. 31 della Carta di Nizza successivamente ad una diminuzione del salario del dipendente di pubblica amministrazione. A simile conclusione la Corte si è espressa nel giudizio dell'Ordinanza C-264-12 del 26 giugno 2014⁸⁰ concernente gli artt. 20, 21 e 31, sostenendo che questa è inapplicabile alla disciplina interna degli Stati anche se in esecuzione dei memorandum d'intesa con la Troika.⁸¹

In particolare, il tribunale di Porto chiedeva alla Corte di sapere se la riduzione dei salari per i lavoratori pubblici, comprensiva nelle norme portoghesi per fronteggiare la crisi, si potessero ritenere una lesione del diritto ad una condizione di lavoro dignitosa per quanto previsto dallo stesso dall'art. 31 della Carta.

I quesiti elaborati dal giudice portoghese consistevano in sull'interpretazione dell'art 31 della Carta di Nizza, ovvero il diritto a condizioni dignitose nello svolgimento del lavoro, debba essere inteso anche come divieto di riduzioni salariali anche senza l'accordo con il dipendente, qualora il contratto non venga modificato e se questo diritto alla condizione dignitosa implichi una retribuzione

⁷⁸ Sentenza 27 novembre 2012, T- 541/10 T-215/11.

⁷⁹ Ordinanza del 7 marzo 2013 (C- 128/12).

⁸⁰ Ordinanza 26 giugno 2014 (C-264-12), *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins/Fidelidade Mundial.*

⁸¹ Ibidem.

equa, al fine di consentire al dipendente ed al nucleo familiare una condizione soddisfacente. Infine, se, a fronte di una grave recessione economica, una diminuzione salariale unilaterale sia accettata qualora sia l'unica soluzione possibile al fine di risanare le finanze pubbliche e/o l'unica soluzione per garantire il mantenimento del posto di lavoro. In ultimo è analizzata la questione particolare se la riduzione dei salari imposta in tal modo dallo Stato portoghese, in quanto non prevedibile né attesa da parte dei lavoratori, sia contraria al diritto a condizioni di lavoro dignitose.

Un ricorso in via pregiudiziale sulla Carta dei Diritti lascia intendere che la Corte sia investita in questa sede quasi come se fosse una sorta di Corte Suprema invocabile in caso di compressione di un diritto e non soltanto come già previsto esclusivamente nelle “*fattispecie di rilievo europeo*”⁸². Il giudice portoghese sembra quindi sollevare una vera e propria questione di “costituzionalità europea”, quale di conseguenza la Corte di Giustizia ha affermato di non poter giudicare in merito essendo che “*non emergevano in concreto elementi*” per ritenere che la legge portoghese potesse violare concretamente il diritto dell'Unione visto che venivano toccati gli stipendi e gli assegni pensionistici dei soli dipendenti pubblici.

Dall'analisi che precede, è possibile concludere che la Carta dei diritti, in definitiva, sembra non imporre alcun tipo di vincolo né alle politiche di condizionalità adottate nell'ambito del trattato MES, né ai provvedimenti nazionali degli Stati in attuazione di quelle politiche. Ne emerge, all'interno di questa tensione tra il principio di bilancio e quello di applicazione dei diritti sociali, che la Corte sia in questa fase più orientata alla rigida applicazione dei principi di bilancio europei, comprimendo tuttavia alcuni diritti ritenuti nonostante la palese contraddizione fra i principi di solidarietà enunciati dalla Carta. Questa fattispecie verrà affrontata più avanti con riferimento alle recenti pronunce della Corte Costituzionale

⁸² Art. 6, comma 1, par. 2, TUE e la Dichiarazione n. 1, allegata all'atto finale.

italiana, che fanno emergere una sempre più ricorrente esigenza di tutela dei diritti sociali anche a fronte di politiche stringenti di bilancio.

3. L'integrazione del patto di bilancio nell'ordinamento europeo.

Nei primi mesi del suo mandato, la Commissione Juncker ha prodotto una comunicazione intitolata «*Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*»⁸³ Questa comunicazione si ispira ad una ricercata parità di trattamento tra Stati combinata con la “*valutazione economica specifica*” della situazione economica di ciascuno dei Paesi membri.

Pur definendo la necessità di un adeguamento costante all'Obiettivo di medio termine, si sono delineati gli estremi che possono concedere flessibilità sui conti, in particolare tutte le spese per investimenti che siano finalizzate al raggiungimento di “importanti riforme strutturali”.⁸⁴

Sulla base di questa comunicazione e di altri esempi di applicazione delle regole europee di bilancio, la dottrina ha già sottolineato il conseguente rafforzamento della Commissione e la sua acquisizione di spazi di discrezionalità politica.

Seguendo questa prospettiva, si prova ora ad allargare lo sguardo per cercare di capire meglio come ha funzionato, effettivamente, il programma di dare flessibilità al PSC, dopo le modifiche del 2011 e 2013. Un bilancio, anche per profili ulteriori rispetto a quelli considerati nella comunicazione citata, è offerto da due documenti del “Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche” (lo *European Fiscal Board*, EFB), organo consultivo della Commissione formato da esperti in macroeconomia e finanze pubbliche. Esso ha, tra l'altro, il compito di valutare l'attuazione del quadro di bilancio dell'UE, soprattutto viene valutata la coerenza delle scelte economiche e se venga svolta l'attività di

⁸³ (COM(2015) 12 final) del 13 gennaio 2015.

⁸⁴ Art. 5 Regolamento n. 1466/97.

sorveglianza dei paesi, specialmente nei casi particolarmente gravi di inosservanza delle norme e l'adeguatezza di ciò che effettivamente accade a livello nazionale e nella zona euro; nonché di fornire pareri circa gli orientamenti di bilancio futuri.⁸⁵

Le valutazioni compiute nel braccio preventivo hanno condizionato anche quelle del braccio correttivo circa il rispetto del parametro sul debito. Questo parametro è stato sostanzialmente omesso. Sono emblematici i casi di Belgio e Italia: dal 2015, la Commissione ha esaminato per quattro volte la situazione di entrambi i Paesi, ritenendo il parametro in esame rispettato come conseguenza del graduale progresso verso l'OMT. Solo nella primavera del 2017 la Commissione ha evidenziato il rischio di deviazioni significative da questo percorso, limitandosi però a inviare – solo all'Italia – una lettera, invece di adottare i rapporti previsti dall'art. 126, par. 3, TFUE. Nella primavera del 2018, comunque, l'Italia è stata ritenuta in regola con il parametro, ancora una volta in grazia del complessivo progresso verso l'OMT.

C'è stata poi una precisa applicazione dell'art. 5, par. 4, del reg. 1173/2011, secondo cui «*sulla base di circostanze economiche eccezionali o a seguito di una richiesta motivata dello Stato membro interessato*»⁸⁶, la Commissione può raccomandare che siano ridotte o annullate le sanzioni per lo Stato che non abbia posto rimedio a una situazione di deficit eccessivo: ciò è avvenuto nel 2016 per Portogallo e Spagna, fissando un precedente importante per future situazioni analoghe.⁸⁷

Per avere un'idea dei risultati di tutto ciò, si può considerare, con riguardo al nostro Paese, che esso avrebbe dovuto raggiungere il pareggio strutturale nel 2014, ma che i risultati strutturali di bilancio e il debito pubblico (in percentuale del PIL) hanno avuto un

⁸⁵ Decisione n 1937/2015, art. 1, par. 2, lettere a) e b).

⁸⁶ Art. 5, par. 4, del reg. 1173/2011.

⁸⁷ Decisioni del Consiglio 9 agosto 2016, rispettivamente nn. 2017/2350 e 2351

andamento negativo. Si rileva il seguente andamento: nel triennio 2013-2015, -0,6 deficit e 130,8% rapporto debito su PIL; nell'anno 2016, -1,5 e 131,4; nel 2017, -1,7 e 131,2; 2018, -1,8 e 131,1; per il 2019, -3,0 e 131,0⁸⁸. Non è considerabile tutt'ra il dato che può scaturire dal 2020. Secondo quest'ottica, che ha visto l'Italia tra gli altri scostarsi progressivamente dall'OMT, è anche vero che la maggior parte degli Stati membri dell'UE non ha raggiunto l'OMT prefissato.

Citando testualmente il discorso del Presidente della Commissione sullo stato dell'Unione del 2016⁸⁹, *“La Commissione deve assumersi responsabilità agendo non come organo tecnocratico ma come organo politico. Una Commissione politica ascolta il Parlamento europeo, ascolta tutti gli Stati membri e ascolta i cittadini. La Commissione ha sempre più enfatizzato il suo ruolo di organo principalmente politico, responsabile dinanzi al Parlamento europeo dell'applicazione delle regole di bilancio, invece che il ruolo di semplice guardiano del Trattato”*.

Questo indirizzo non è totalmente innovativo: lo stesso art. 5, e poi agli artt. 121 e segg., il TFUE intesta al Consiglio la competenza ad adottare misure finalizzate, appunto, al coordinamento di politiche economiche che restano nazionali: solo al coordinamento, secondo indirizzi di massima stabiliti appunto dal Consiglio; si tratta di un tipo di competenza ben distinto da quelle esclusive e concorrenti di cui agli artt. 3 e 4 TFUE, che esclude qualsiasi armonizzazione o uniformazione legislativa. Come asserito dalla Corte di giustizia UE nella sua nota sentenza del 13.07.2004⁹⁰, l'art. 126 TFUE esclude che il diritto della Commissione e degli Stati membri a proporre ricorsi per infrazione contro uno Stato membro con deficit eccessivi. Questa

⁸⁸ Rapporto della Commissione sull'Italia, allegato a COM(2019) 150 final, 15.

⁸⁹ Discorso del 15 settembre 2016 al Parlamento europeo, https://ec.europa.eu/info/index_it

⁹⁰ C-27/04, Commissione contro Consiglio.

“responsabilità di far rispettare agli Stati la disciplina di bilancio spetta essenzialmente al Consiglio dispone di un potere discrezionale”.

Nella stessa sentenza, la Corte di giustizia si guardò bene dal risolvere la questione se potesse ritenersi giuridicamente doverosa, da parte del Consiglio, l'adozione di decisioni nei confronti dello Stato che non rimediasse a un acclarato disavanzo eccessivo.

Lo stesso trattato TSCG, al fine di una maggiore e più accurata applicazione, ed al fine di poter essere oggetto di sentenze della Corte di Giustizia UE, necessita di essere inserito all'interno del corpus giuridico europeo.

Il trattato sulla “stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria”, come già ricordato, è stato stipulato come trattato internazionale, al di fuori dell'ordinamento UE, a causa della contrarietà del Governo britannico a modificare i trattati istitutivi dell'Unione Europea, pertanto non è direttamente impugnabile in sede comunitaria, anche se numerosi dei principi enunciati, proprio all'interno del trattato stesso, rimandano espressamente a principi dell'Unione in materia di stabilità e buon funzionamento.

Contestualmente, però, è stato previsto nello stesso trattato che gli Stati contraenti si sarebbero impegnati ad incorporare nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore, le norme necessarie al fine di introdurlo nel sistema normativo europeo.⁹¹

Questa integrazione nel diritto dell'Unione non è ancora avvenuta a causa di diversi problemi. Alcuni di questi limiti sono emersi già sin dalla prima proposta di atto di indirizzo (direttiva), della Commissione, come emerso nelle sue comunicazioni a fine 2017.⁹²

Una ulteriore inerzia è causata dal fatto che l'art. 7 del trattato impone agli Stati membri dell'Eurozona di *“sostenere le proposte o*

⁹¹ L'art. 16 del trattato prevedeva che entro gennaio 2018 si dovesse procedere con l'inserimento del Fiscal Compact nel diritto dell'Unione, anche tramite atto derivato e non esclusivamente tramite modifica dei trattati.

⁹² (COM(2017) 824 final).

le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno di questi stessi Stati abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi”. Questa disposizione avrebbe necessitato di una modifica dei trattati e, pertanto, è stata omessa. Si può ritenere che la Commissione abbia in tal senso evitato qualsiasi forzatura, al fine di preservare una forma di flessibilità, che impedisse eccessive frizioni tra i Paesi membri. In quest’ottica, la direttiva proposta dalla Commissione non citava il parametro del rigido del rispetto del vincolo di non produrre deficit maggiore dello 0,5% in rapporto al PIL, quanto piuttosto insisteva sulla necessità di mantenere saldo l’obiettivo del medio termine. La Commissione ha poi, sempre al fine di vincolare gli Stati, ma sempre cercando di garantire un loro sforzo programmatico, inserito una raccomandazione a disporre *“importanti riforme strutturali”*.⁹³

Tuttavia, anche quest’ultima proposta di introdurre il Fiscal compact nel diritto europeo è stata bocciata dal Consiglio dell’Unione. Anche in Parlamento europeo la numerosa presentazione di emendamenti ha fatto sì che il testo di arenasse. Le divergenze tra i Paesi, di cui molti refrattari all’approvazione, hanno portato il Trattato sul Fiscal Compact ad essere, ancora oggi, un istituto esterno al diritto UE ed all’impianto dei trattati.

Si pensi come allora, anche il Governo italiano ed ambedue le camere hanno espresso parere negativo in merito a questa proposta di direttiva. I principali dubbi avanzati dall’esecutivo italiano erano concernenti il metodo di computazione del Prodotto interno Lordo e di conseguenza il successivo metodo di stima delle manovre per il rientro, che avrebbero imposto all’Italia sforzi troppo

⁹³ Proposta cit., art. 3, par. 2, lettera a). D’altra parte, la stessa proposta (art. 3, par. 1, lettera b) ipotizzava, rafforzando quanto già stabilito nel reg. n. 1466/97, che la pianificazione nazionale dovesse includere un percorso di crescita a medio termine della spesa pubblica, fissato all’insediamento del nuovo governo di uno Stato e vincolante per tutta la durata della legislatura stabilita dall’ordinamento costituzionale di riferimento.

consistenti. In merito a questa annosa situazione che ad oggi non ha trovato ancora soluzione, mentre il trattato internazionale è chiaro ed esaustivo in merito, appare interessante il giudizio di alcuni studiosi che ritengono il Fiscal Compact sia sì un trattato necessario a fronte della situazione economica eccezionale che ha dovuto affrontare⁹⁴, ma che aldilà di questo riesca difficilmente ad impegnare in modo vincolante i Paesi, anche perché non essendo previsto nell'ordinamento europeo, è subordinato alle scelte di applicazione interna degli stati stessi, per quanto questi si siano impegnati ad introdurlo con norme di rango costituzionale.

⁹⁴ D. Fromage, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance: should it be incorporated in EU law?*, in *Verfassungsblog*, 6 novembre 2017.

4. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

Gli sviluppi che hanno portato, in piena crisi finanziaria e del debito, i Paesi membri a modificare il più complesso sistema di gestione economica del sistema UE, rendono l'idea di come i Paesi membri abbiano dovuto accelerare notevolmente i procedimenti di approvazione del trattato Fiscal compact e la sua trasposizione nell'ordinamento nazionale. Si teme, in particolare, nel caso italiano, che non ci sia stato un sufficiente dibattito al fine di produrre una norma la più chiara possibile e rispettosa dell'impianto costituzionale italiano. Il carattere di urgenza estrema ha purtroppo impedito un lungo ed approfondito dibattito parlamentare ed una totale sensibilizzazione dell'opinione pubblica, rimasta sostanzialmente estranea da questa situazione. Basti pensare che questa norma, che in un momento ordinario avrebbe trovato resistenze e forse sarebbe stata oggetto di referendum costituzionale, è stata invece approvata in tempi record con maggioranza qualificata. Il pareggio di bilancio è stato previsto con legge costituzionale n. 1 del 2012.⁹⁵

Sempre tenendo presenti le condizioni eccezionali che hanno portato alla modifica degli articoli della Costituzione, si comprende perché gli Stati contraenti abbiano previsto di introdurre negli ordinamenti nazionali questa norma, ma, al contempo, la scelta di impiegare una norma di rango costituzionale non è stata prevista come obbligatoria.⁹⁶ È spiegabile tramite il dettato stesso dell'art. 3 del TSCG che dispone come "*le regole....producono effetti nel diritto*

⁹⁵ T.F. Giupponi, Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione, in Quad. cost., cit., 51-55. Si v. anche L. CASO, Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata, cit., 464- 467.

⁹⁶ Cfr. M. Luciani, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, cit., 15, 16. Si v. anche T.F. GIUPPONI, Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?, in Forum di Quad. cost., Relazione al Seminario "Verso una giustizia costituzionale europea?", Catania, Facoltà di Giurisprudenza, 11 aprile 2014.

nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente (preferibilmente costituzionale) o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio".⁹⁷

Altri Paesi, tra i quali la Francia, non hanno impiegato norme di rango costituzionale per introdurre il pareggio di bilancio nel loro ordinamento. Questa fattispecie lascia intendere che alcuni Stati, non ha caso è stato così per tutti quelli maggiormente in difficoltà finanziaria, abbiano ritenuto di dotarsi di norme costituzionali per dimostrare la loro volontà a vincolarsi al fine di tranquillizzare i mercati finanziari ed evitare ulteriori speculazioni ai danni dei propri debiti.⁹⁸

Difatti, l'interconnessione presente nei mercati europei, trattandosi di un mercato unico, collega indissolubilmente la solidità dei bilanci alla credibilità internazionale ed alla fiducia nei confronti di un Paese da parte dei mercati⁹⁹.

La contingenza economica e, probabilmente, l'imperativo mosso dai partner europei, hanno spinto l'Italia ad una approvazione particolarmente celere tantoché, anche se le proposte emendative dell'art. 81 Cost. sono state numerose e caratterizzate da approcci differenti¹⁰⁰, sono tutte state particolarmente sbrigative e, a causa del poco tempo entro il quale era necessario un voto a maggioranza qualificata in entrambi i rami del parlamento, al fine inoltre di impedire la richiesta di un referendum con il rischio che i cittadini potessero bocciare una norma di questa importanza. Il testo approvato della legge costituzionale si compone di sei articoli, modificando gli artt. 81, 97, 117, 119 costituzionali e prevedendo *"l'introduzione di regole*

⁹⁷ Art. 3 del TSCG.

⁹⁸ La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, in Filangieri, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", 89-137.

⁹⁹ C. Tucciarelli, Pareggio di bilancio e federalismo fiscale, in Quad. cost., n. 4/2012.

¹⁰⁰ G. Pisauro, La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici, cit., 87.

sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica”, procedimento che darà input alla Legge n. 243 del 2012¹⁰¹, e prevedendo l’istituzione ‘presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio’. Infine, l’ultimo articolo prevede l’applicazione a partire dall’esercizio di bilancio dell’anno 2014. L’inserimento nel testo costituzionale di condizioni ed elementi di calcolo economico prefigurano questi articoli come facenti parte a tutti gli effetti della già nota ‘costituzione economica’.

La presenza di questi nuovi vincoli in costituzione e il riferimento a criteri economici misurabili, fa sì che l’equilibrio di bilancio e la possibile violazione di questa disposizione sia passibile di intervento della Corte costituzionale, prefigurando una questione di giustiziabilità del pareggio di bilancio, tema che verrà affrontato più avanti.

Riportando il testo del nuovo art. 81 Cost, *“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. Il ricorso all’indebitamento è consentito 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. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L’esercizio provvisorio del bilancio non può essere*

¹⁰¹ F. Pacini, *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *federalismi.it*, n. 26/2016.

concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

A fronte di una rigidità esposta nel l'articolo appena citato, si può notare come sia previsto nel testo il ricorso a forme di indebitamento, seppur “*solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico*”, scelta operata in più occasioni del 2020 a fronte dell'emergenza pandemica tramite scostamenti di bilancio, già comunque concordati in sede europea con l'attivazione della clausola generale di salvaguardia.

Emerge immediatamente come a fronte di una evidente rigidità nell'enunciazione dell'articolo, l'ancoramento al ciclo economico sia una definizione tutto sommato vaga, se consideriamo che negli ultimi dieci anni il ciclo economico europeo si è rilevato particolarmente altalenante.

Il primo comma dell'articolo sembra avere portata generale, e la disposizione di raggiungimento dell'equilibrio, così descritta, secondo Brancasi “*significa di per sé ben poco*”¹⁰². È necessaria in tal senso una ulteriore interpretazione atta a definire in modo chiaro quando si determini un equilibrio.¹⁰³ Emerge chiaramente pertanto come il dettame dell'art. 81 non possa essere inteso *strictu sensu* solamente come una necessità di pareggio del singolo esercizio ma contempla una flessibilità dettata dal ciclo economico, affinché nei momenti di crisi, dove è normale che ci sia una capacità di

¹⁰² A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Quad. cost., n. 1/2012, 109.

¹⁰³ *ibidem*

riscossione minore per lo Stato e si aumentano le spese straordinarie per sostenere l'economia, si tenga conto di questo sconfinamento, mentre diversamente, nei momenti di crescita economica, è necessario generare una forma di utile bilancio che vada a compensare quanto si è vissuto nel momento di recessione economica.¹⁰⁴

La completa interpretazione viene in tal senso data in combinato disposto ed alla luce di una più complessiva lettura non solo degli altri articoli, che verranno a breve citati ma anche della Legge rinforzata che dispone il procedimento per Stato ed Enti locali verso il mantenimento del pareggio di bilancio, legge n. 243 del 2012. Nella legge citata, si esplicita per la prima volta il concetto di equilibrio in relazione all'Obiettivo di medio (OMT). Questo obiettivo viene stabilito dalla stessa Unione, tramite Commissione e Consiglio, esplicitato nel corso delle procedure che compongono il Semestre europeo. Preso atto delle condizioni finanziarie dello Stato cui si riferisce, nonché della congiuntura economica di medio periodo, che in termini economici è considerato un quinquennio, l'equilibrio si ritiene raggiunto qualora il bilancio dello Stato, nel periodo di interesse risulti pari all'obiettivo di medio termine o ad esso si avvicini 'regolarmente'.¹⁰⁵

In definitiva, affinché si possa ritenere che un bilancio raggiunga livelli di equilibrio, il saldo deve presentare uno scostamento inferiore dello 0,5% rispetto all'OMT. Alternativamente, il saldo potrà anche essere negativo ma necessiterà di mostrare un costante e continuo avvicinamento all'obiettivo.

Il comma secondo dell'art. 81 prevede persino l'evenienza nella quale si possa ricorrere a forme di indebitamento in occasione di eventi eccezionali quali gravi recessioni economiche. E il punto sul

¹⁰⁴ A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012 e T.F. GIUPPONI.

¹⁰⁵ A. Giovannelli, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2013, 946 ss.

quale il Governo, nel 2020, a fronte della crisi pandemica ha ritenuto di basare le richieste alle camere in materia di scostamento di bilancio. Il comma 2 dell'art. 81 Cost. accorda la possibilità di indebitarsi dello Stato in casi estremamente eccezionali, ma solo con un voto a maggioranza assoluta dei componenti delle due camere.¹⁰⁶

L'art. 6 c. 4 della citata legge n. 243-2012 enuncia come le risorse dello scostamento possano essere reperire sui mercati, un concetto non del tutto definito, visto che il termine "mercati" può avere un significato estremamente interpretabile. Ad ogni modo sembra non escludere da un lato né la possibilità di emettere debito pubblico direttamente, né partecipare a qualsivoglia organismo di risoluzione condivisa delle crisi del debito. Anche lo stesso citato comma 2 che richiede un'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta lascia spazio a quesiti. Sorge immediatamente un quesito riguardo i possibili scostamenti di bilancio operati dal Parlamento, la Corte costituzionale svolge o può svolgere un esercizio di controllo di costituzionalità al riguardo? Sarebbe la prima volta che, introdotto il pareggio di bilancio in costituzione, la Corte stabilisce se l'atteggiamento del parlamento sia rispettoso della carta fondamentale.¹⁰⁷ Più avanti tratteremo anche la già citata questione di giustiziabilità del debito e del bilancio. Procedendo con il testo di legge costituzionale si dedica una analisi delle modifiche degli artt. 97, 117 e 119, circa l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti Locali nonché delle altre strutture pubbliche dello Stato.

Diversamente da quanto previsto dallo Stato, che ha gli estremi per esercitare una flessibilità, le Regioni e gli Enti Locali devono sottostare ad una disciplina più rigida. Anche nell'art. 97, che enuncia i principi delle pubbliche amministrazioni, è introdotto l'impegno per la PA di garantire il pareggio di bilancio. Per pubblica

¹⁰⁶ N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in Filangieri, Quaderno 2012, cit. 132.

¹⁰⁷ G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giapichelli, 2015, p. 155

amministrazione s'intende "l'intero sistema degli enti dotati di autonomia di bilancio, incluse le amministrazioni regionali e locali."¹⁰⁸

Il concetto di sostenibilità del debito, in termini puramente economici, è definito non solo in base all'ammontare assoluto del debito accumulabile o alle voci di spesa *tout court*, ma in particolare deve fare riferimento anche al lato dell'entrata. Un debito si ritiene sostenibile qualora il rapporto tra entrate ed uscite è pertanto sostenibile. Nel caso dello Stato si fa riferimento all'indicatore del PIL, in base al quale si può stimare una quantità di gettito fiscale ad esso proporzionato. Perciò, si definisce sostenibile soltanto il debito, come afferma De Luca, "per il quale si registra un rapporto debito/PIL costante rispetto ai valori indicati in sede europea ovvero tenda al livello di partenza".¹⁰⁹ È normale pertanto ritenere di conseguenza che un elevato debito in termini assoluti, debba essere parametrato al tasso di crescita di un Paese. Se il tasso di crescita fosse elevato, il debito potrebbe essere ritenuto sostenibile.

Va ricordato che, nonostante questo riscoperto concetto di finanza allargata che impone agli enti territoriali di rispettare il proprio equilibrio di bilancio, disciplinato già dal Patto di stabilità interno, che verrà più avanti affrontato nonché dalla citata legge 243 del 2012, gli enti territoriali difficilmente avranno importanti aumenti nelle entrate dai gettiti fiscali. Si pensi che larga parte delle entrate, in particolare per quanto riguarda i Comuni, sono sostanzialmente fisse, tassazione sui rifiuti, residuo IMU, occupazioni del suolo pubblico, pertanto il bilancio degli Enti Locali, come si mostrerà più avanti dimostra una certa rigidità.¹¹⁰

¹⁰⁸R. Perez, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, www.astridonline.it/, 28. L'A. definisce il nuovo art. 97 Cost. come il perno del nuovo sistema finanziario costituzionale e come "catena di trasmissione" tra la disciplina locale e l'obiettivo globale.

¹⁰⁹G. De Luca, *Sostenibilità del debito pubblico* (voce), in *Diz. ec. fin.*, 2012, Treccani, <http://www.treccani.it/>.

¹¹⁰F. Minni, *Politiche di bilancio e autonomia finanziaria*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, cit., in particolare pp. 142-152.

Con riferimento alle autonomie territoriali, la Legge Costituzionale 1-2012 ha trasferito, modificando l'art. 117, la competenza legislativa, già concorrente, riguardante "*l'armonizzazione dei bilanci pubblici*", a competenza esclusiva dello Stato. Questo è un profilo importante di innovazione, perché centralizza ulteriormente l'ordinamento nazionale su un tema così fondamentale come il controllo sui bilanci. Dopo anni di dibattiti sul Federalismo Fiscale, assume una connotazione tutt'altro che secondaria. È stato poi riformulato anche l'art. 119 Cost., definito il punto centrale del progetto di federalismo fiscale¹¹¹.

Sembra quindi prefigurarsi una situazione secondo la quale, sebbene gli enti locali e territoriali abbiano una chiara possibilità di amministrare in autonomia le proprie finanze, secondo un principio di autonomia della gestione degli enti territoriali, questo prevede che in *extrema ratio* lo Stato possa intervenire, perché no anche esercitando una forma di potere sostitutivo, al fine di ottenere il rispetto del vincolo derivante dalle norme previste dall'Unione, questo "*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*".¹¹² Anche qui, il disposto, particolarmente rigido nella sua enunciazione, fa emergere nuovamente anche a livello locale, la problematica già trattata riguardo il bilanciamento dei diritti sociali e del *welfare State* dipendenti da servizi erogati direttamente da questi. A questo riguardo, interviene la legge 243, che verrà approfondita a riguardo più avanti, all'art. 11 citando il welfare territoriale.

Lo scontro tra rigidità di bilancio derivante dal diritto europeo ed esigenza di garantire i diritti sociali ed il *welfare State*, è stata

¹¹¹ E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.

¹¹² Nuova formulazione dell'art. 119 Cost.

anche oggetto di alcune pronunce costituzionali innovative, che saranno oggetto di analisi più avanti.

CAPITOLO III

Dal Patto di Stabilità alla disciplina del pareggio di bilancio.

Ricadute sugli Enti territoriali.

1. Il percorso interno dalle leggi Bassanini alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Nel 1997, più precisamente con la legge n. 59 del 15 marzo, la 127 del 1997, la 191 del 1998 e la n. 5 del 1998, entrano in vigore le cosiddette Riforme Bassanini¹¹³, leggi che, facendo parte di un unico corpus giuridico, hanno *“trasformato in maniera profonda l’organizzazione dell’attività delle amministrazioni territoriali e degli enti locali”*¹¹⁴, contribuendo ad implementare nel sistema nazionale italiano il concetto di federalismo delle amministrazioni locali.

In uno Stato nazionale in cui spiccava la centralizzazione burocratica, il sistema di norme Bassanini imprime una prima significativa devoluzione dei poteri e delle deleghe dello Stato verso le Regioni. La legge n. 59/97 recita, al primo articolo, che *“sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell’osservanza del principio di sussidiarietà di cui all’articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell’articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o*

¹¹³ Prendono il nome da Franco Bassanini allora Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali.

¹¹⁴ L. Vandelli, *“Il sistema delle autonomie locali”*, Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011, pag. 34.

amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”.

La Repubblica Italiana, dopo la ricostruzione post-bellica, dopo anni di centralismo burocratico e l’istituzione vera e propria delle Regioni negli anni ’70, solo nel ’97 inaugura una forma di federalismo amministrativo sulla base di un principio allora inedito, quello della sussidiarietà.

Le Regioni e gli Enti Locali sono coinvolti direttamente negli interessi dei cittadini, sia garantendo servizi che diventando un vero e proprio sostituto d’imposta. Si prefigura quello che viene definito da Vandelli un vero e proprio “processo a cascata”¹¹⁵.

Sotto questo aspetto, gli enti regionali Regioni, infatti, acquisirono un importante ruolo redistributivo secondo il principio della delegazione, riconosciuto anche da una nota sentenza della Corte di Cassazione n. 5566-2003 *“la delegazione amministrativa intersoggettiva costituisce un istituto peculiare del diritto, ... con il quale un ente, investito in via primaria della competenza a provvedere ad una determinata materia, conferisce, autoritativamente ed unilateralmente, ad altro ente, una competenza derivata, in ordine alla stessa materia e di conseguenza la legittimazione all’esercizio ...”*. Per attribuzione si intende l’insieme delle funzioni e dei compiti che all’ente o all’organizzazione nella sua interezza sono conferiti¹¹⁶.

Questo procedimento introdotto ed inaugurato dalle Bassanini, dà il là dell’introduzione di principi di diritto nelle pubbliche amministrazioni che ad oggi paiono scontanti, ma non lo erano fino ad allora, in particolare quello di sussidiarietà, seguito dal concetto di efficienza ed economicità, introduce per la prima volta il requisito

¹¹⁵ L. Vandelli, “Il sistema delle autonomie locali”, Bologna, il Mulino editore, IV edizione, 2011, pag. 171

¹¹⁶ V. Cerulli Irelli, “Lineamenti del diritto amministrativo”, II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2011, pag. 92, 93, 94.

per il quale si ritiene necessario trovare, ad ogni voce di bilancio, una idonea copertura finanziaria. Questo accade anche per qualsiasi variazione di bilancio operata da un Ente, deve sempre essere trovata una copertura, resa esplicita. Tra tutti questi comincia ad affermarsi un principio cardine nelle *governance* a più livelli, tipico poi dell'impianto normativo dell'Unione Europea, il principio della leale collaborazione.

Solo con la cosiddetta Bassanini bis, legge 127-1997, viene però introdotto il concetto di semplificazione dell'amministrazione locale, puntando a una riorganizzazione degli Enti locali al fine di semplificare e sburocratizzare le procedure. Viene introdotto un principio cardine per gli Enti Locali, quello dell'autonomia finanziaria sottolineando all'art. 9 della legge la necessità, definendone gli strumenti e le procedure, di prevedere "disposizioni in materia di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali".

Invece, la legge 191 del 1998 vengono stabilite ed allocate alle Regioni ed agli Enti Locali le risorse per mettere in atto quelle deleghe che hanno contribuito a far diventare i Comuni il primo presidio amministrativo nei confronti del cittadino, funzioni quali il monitoraggio, l'organizzazione e la riscossione dei contributi delle attività d'impresa (le c.d. attività produttive), funzioni quali l'organizzazione dei servizi sociali e scolastici di base.

Si può dire che il complesso delle riforme introdotte dalle Bassanini, abbia contribuito in maniera pregnante a strutturare definitivamente il concetto dell'autonomia degli enti territoriali e locali. Da un lato hanno stabilito e richiesto lo svolgimento di servizi minimi nei confronti del cittadino, dall'altro hanno garantito una forma di autonomia amministrativa e finanziaria nella gestione degli stessi.

Nel cammino complessivo della riforma della PA italiana, si è addivenuti ad un ulteriore passo avanti dopo un importante dibattito in Commissione Bicamerale si sono introdotte prima una riforma parziale con la legge costituzionale 1 del 1999 e, poi, l'approvazione

della legge costituzionale e del 2001, che ha riformato complessivamente il Titolo V della Costituzione Italiana.

Questa è, nel suo complesso, la riforma più corposa della Costituzione dalla sua entrata in vigore. È bene ricordare come la carta fondamentale della repubblica italiana sia un testo particolarmente rigido e solitamente strumentalizzato dalle opposizioni politiche nel Paese con la possibilità di porre le riforme al vaglio di referendum popolare.

Con questa riforma, la Costituzione è stata aggiornata ai sensi dei nuovi sviluppi riguardanti il diritto regionale e degli enti locali. La riforma nasce dall'esigenza di inserire il decentramento amministrativo nella costituzione e fissarne i principi.¹¹⁷ La riforma introdotta nel 2001, vera e propria rivoluzione, sancisce la definitiva introduzione del principio di sussidiarietà, dopo aver definito le diverse competenze attribuite in via esclusiva allo Stato, quelle regionali e quelle, appunto, concorrenti. Introduce al contempo anche il concetto di potere sostitutivo dello Stato che agisce in carenza qualora l'Ente regionale non colmasse lacune normative di sua prerogativa.

Tra i rilevanti cambiamenti introdotti dalla legge costituzionale c'è innanzitutto l'introduzione, non tanto lessicale quanto sostanziale, del fatto che la Repubblica italiana non sia più "ripartita" in Regioni, Comuni e Province, ma sia "costituita"¹¹⁸ dagli enti propri del decentramento, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni.

Come già accennato, poi, altre grande innovazione riguarda la ripartizione delle competenze legislative, tra deleghe di legislazione esclusiva statale, una forma di legislazione concorrente

¹¹⁷ S. Marcazzan, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2003.

¹¹⁸ Nuovo art. 114 Cost.

tra Stato e regioni e la c.d. legislazione residuale in capo alle singole Regioni nell'art. 117.

Nello stesso articolo 117 viene meno qualsiasi riferimento al concetto di interesse nazionale e nel 118 si costituzionalizza la presenza del concetto di sussidiarietà nel decentramento amministrativo.¹¹⁹

Viene introdotto nell'art.120 il principio della leale collaborazione mentre il 119 ha introdotto una sorta di "doppio binario finanziario", prevedendo da un lato l'autonomia finanziaria degli enti, con una loro capacità di attrazione delle risorse derivanti dalla riscossione, dall'altro si riafferma comunque il principio di trasferimento di risorse dallo Stato nazionale e tra enti.¹²⁰

L'approvazione della già analizzata legge costituzionale n. 1 del 2012, che introduce il pareggio di bilancio in costituzione, va ad emendare gli articoli 117 e 119, in particolare in quest'ultimo si introducono le parole *"nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*.¹²¹

Per la prima volta nella storia della Repubblica appare il termine Unione Europea con riferimento alla necessità del pareggio di bilancio e di una esigenza meramente contabile non solo dello Stato centrale ma di tutti gli enti locali e territoriali.

¹¹⁹ Art. 118 Cost "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza."

¹²⁰ T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2003, pag. 244

¹²¹ Art. 119 Costituzione.

2. Il patto di stabilità interno ed il suo impatto sugli Enti Locali.

Alla base dell'esigenza che ha portato a prevedere e successivamente introdurre il Patto di Stabilità interno, c'era la necessità di responsabilizzare gli enti Regionali e locali nel rispetto e nella compartecipazione agli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita contratto dall'Italia nel 1997.

Il Patto di Stabilità Interno è stato disposto con la legge finanziaria dello stato per l'anno 1999, legge 448 del 1998. Si prevede espressamente che *“nel quadro del federalismo fiscale, che sarà disciplinato da apposita legge sulla base dei principi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo”*.¹²²

Dopo oltre vent'anni dalla sua approvazione, l'impianto del Patto di stabilità interno è ancora una stella polare dell'azione sulla spesa pubblica per gli enti locali e le regioni. Questo impianto costituisce l'insieme dei dettami che determinano l'ambito della manovra pubblica in materia di spesa e la procedura che deve essere tenuta dagli enti decentrati, comprendendo le modalità per il raggiungimento di tale obiettivo.

Tutto questo si evidenziava in particolare con la fissazione di un livello massimo di indebitamento per ciascun ente locale. Questo

¹²² Art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

livello massimo di indebitamento è stato poi superato dalla disciplina del pareggio di bilancio, particolarmente rigida da questo punto di vista.

Le regole del patto interno scaturivano dalla necessità di coinvolgere tutti gli enti alla compartecipazione per il raggiungimento degli obiettivi contratti con l'Unione Europea. Come è facile intuire, quando venne introdotto il patto con la legge finanziaria, le Regioni ed i Comuni contrastarono evidentemente la norma. In un secondo momento prevalse la convinzione e l'assunzione di responsabilità che tutti gli enti dello stato, anche quelli del decentramento amministrativo, dovessero fare la loro parte al fine di raggiungere gli obiettivi della finanza pubblica, alla luce del fatto, inoltre, che la possibilità di non rispettare i vincoli, per gli Enti locali, avrebbe esposto gli amministratori, e le giunte comunali e provinciali ad un importante rischio di "azzardo morale".¹²³

I più recenti sviluppi in merito al pareggio di bilancio, a seguito della sua introduzione in costituzione, hanno limitato ulteriormente la discrezionalità e la capacità di spesa per gli enti locali.

Il legislatore, sempre più spesso in sede di adozione della legge finanziaria dello stato introduce regolarmente i limiti e le novità che dettano l'azione degli enti territoriali. Proprio per questo, più avanti, analizzeremo sommariamente le leggi finanziarie dal 2016, anno di entrata in vigore del pareggio per gli E.L., in avanti.

In questo quadro talvolta conflittuale tra il centro e la periferia, di rilievo è la sentenza della Corte Cost. 36 del 2004, nella quale la Corte stessa ha espresso la non fondatezza delle pregiudiziali di legittimità costituzionale sollevate da alcune regioni sull'articolo 24 della legge n. 448 del 2001. Gli enti ricorrenti ritenevano che le

¹²³ Cfr. Verbale lavori del Convegno "Il patto di stabilità e crescita nelle Regioni a statuto speciale e Province autonome. Vincoli ed opportunità" tenutosi ad Aosta il 10/12/2004, intervento del prof. P.Giarda.

disposizioni sul bilancio degli enti locali ed in particolare la norma prevedeva che le spese per l'anno corrente 2002 non potessero *“quelle dell'anno 2000 aumentato del 2,5 per cento”*.¹²⁴

Ritenevano irragionevole e lesiva delle prerogative costituzionali degli enti locali in quanto imposte dal potere centrale. La Corte non ha accolto questa contestazione ritenendo quindi legittimo per il legislatore nazionale porre limiti di bilancio agli enti locali, in quanto questi derivanti da accordi europei.

La Corte prosegue riaffermando il principio per il quale *“il legislatore statale può, in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di finanza pubblica perseguiti, [...], introdurre per un anno limitazioni alla crescita della spesa corrente, tenendo conto che si tratta comunque di limiti che lasciano agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.”*¹²⁵

Differente è stata invece la pronuncia su Decreto ribattezzato *“taglia spese”*, legge 191 del 2004, anch'essa impugnata da alcune regioni (Toscana, Valle d'Aosta, Campania e Marche) per ritenuta incostituzionalità.

Le regioni lamentavano che la norma limitasse il diritto all'autonomia finanziaria degli enti perché poneva limitazioni su singole voci di spesa interne al bilancio regionale. Con sentenza 417-2005 la Corte ha accolto il ricorso e si è espressa affermando che sono incostituzionali tutte quelle leggi che stabiliscono in maniera precisa i vincoli ed a quali voci di spesa debbano essere posti, in quanto minerebbero un principio fondamentale nella gestione dell'Ente.

I vincoli di spesa relativi a singole voci non sono principi fondamentali della finanza pubblica ma, al contrario, limiterebbero l'autonomia finanziaria degli enti. Principio sancito dell'art. 119 Cost. Leggendo questa pronuncia alla luce della 36/2004, appare chiaro

¹²⁴ Art. 24 della legge n. 448 del 2001.

¹²⁵ sentenza n.36 del 2004 Corte Cost.

come lo Stato può disporre vincoli finanziari agli enti territoriali ma solo con “*disciplina di principio*” e per “*ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari*”¹²⁶.

La Corte ribadisce similmente questo concetto nella sentenza n. 88-2006 sul ricorso dalla Regione Friuli-Venezia-Giulia per ritenuta anticostituzionalità dell’art. 1, comma 103, della legge 311 del 2004. La legge recitava “*a decorrere dall’anno 2008, le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, e articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, previo esperimento delle procedure di mobilità effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell’anno precedente*”.¹²⁷

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ Art. 1 comma 103 legge 311/2004.

3. La legge 243/2012 e gli effetti sugli enti territoriali.

Con riferimento alla riforma costituzionale di introduzione del pareggio di bilancio già analizzata, si è potuto notare come questa delinei una norma alquanto generica e non discerna tutte le disposizioni proprie che dovranno adottare gli enti territoriali e locali.

Viene sostanzialmente enunciato un principio, raggiungendo, in tal modo, *“equilibrio fra due esigenze differenti: quella, da una parte, di dimostrare, tanto ai mercati quanto ai nostri partner europei, che la sostenibilità delle finanze pubbliche rappresenta un obiettivo condiviso; quella, dall'altra, di non irrigidire eccessivamente il tessuto della nostra Costituzione”*.¹²⁸

In tal senso, il già citato testo dell'art. 81 Cost., come da nuova enunciazione in legge cost. 1/2012, al comma 6, rimanda espressamente ad apposita legge la disposizione dei parametri della nuova disciplina costituzionale *“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*¹²⁹.

La legge ordinaria deve quindi fissare i requisiti, le previsioni, le possibilità di eventuali scostamenti. quello di stabilire la normativa di riferimento dell'intero ordinamento circa le cause di scostamento tra previsioni e consuntivi e le relative modalità di recupero; si occupa di definire i comportamenti delle amministrazioni locali in caso di gravi scompensi economici, casi di calamità naturale, che

¹²⁸ M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, p. 11.

¹²⁹ Legge cost. 1/2012, al comma 6.

giustificano il ricorso all'indebitamento. Con questa disposizione normativa si introduce inoltre la costituzione di un organismo, che vede la partecipazione di entrambe le camere, al fine di sorvegliare il raggiungimento del pareggio di bilancio. All'art. 5 della legge costituzionale in oggetto è prevista una modifica dell'art. 81 che prevede che *“la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo*

economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. 2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. 3. La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013. 4. Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni»¹³⁰.

La portata di questo articolo è fondamentale per mostrare la completezza con la quale il dispositivo costituzionale interviene su tutto il comparto amministrativo includendo a pieno titolo anche le disposizioni di impegno per gli enti locali e territoriali. Questo elenco di disposizioni risulta essere non esaustivo, con il rischio che le enunciazioni della legge costituzionale possano concedere un'eccessivamente vasto campo d'azione alla legge ordinaria fino ad avere effetti indesiderati, quali la poca rigidità del disposto. La semplice enunciazione di questo articolo lascia intendere che la legge ordinaria possa disporre di ampi strumenti e deroghe, con il

¹³⁰ Art. 5 legge cost. 1/2012.

risultato di rischiare di portare ad una “*decostituzionalizzazione*” delle disposizioni del pareggio di bilancio.¹³¹

Sotto un'altra lente, rimane valevole comunque l'idea che i contenuti della legge possano apparire molto dettagliati rispetto all'enunciazione che dovrebbe essere di “principio” nella carta costituyente. Risulta poi come questo disposto sia rivolto non al cittadino, ai suoi diritti e doveri, ma finalizzato semplicemente a vincolare lo Stato a queste disposizioni che, per natura stessa della costituzione, sono rigide.¹³² Bisogna ricordare come questo testo sopra proposto sia parte della legge costituzionale ma non sia stato introdotto in costituzione, un caso raro tramite il quale si eleva l'enunciato a rango costituzionale seppur non viene introdotto direttamente nella carta fondamentale.¹³³

Non bisogna dimenticare, nell'analizzare la legge cost. 1/2012 il carattere di particolare urgenza nel quale è intervenuto il legislatore, portando ad intendere che l'attuale disposto, inserito in tempi record in costituzione abbia operato principalmente a livello simbolico, lasciando immaginare un successivo nuovo intervento del legislatore stesso per perfezionare il testo al fine di chiarire ulteriormente, in costituzione, l'emergere di un chiaro bilanciamento tra la regola del pareggio di bilancio ed i casi di possibile ricorso ad indebitamento.¹³⁴

Al fine di applicare tramite legge ordinaria quanto previsto dalla carta costituzionale, è stata approvata al termine della XVI legislatura, in tempi tutto sommato brevi¹³⁵ per tempi ormai decorsi, la legge 243 del 24 dicembre 2012, recante “*Disposizioni per*

¹³¹ C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 810.

¹³² A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 10.

¹³³ N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*. Quaderno 2011, Napoli, 2012, pp. 89 ss.

¹³⁴ C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 813.

¹³⁵ Una critica alla grande rapidità e alla procedura sostanzialmente monocamerale con cui è stata approvata la legge in commento è stata avanzata da L. Gianniti – C. Goretti, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, p. 86.

*l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".*¹³⁶

In particolare, il Senato ha approvato in seconda battuta il 20 dicembre 2012, due giorni dello scioglimento delle Camere, questa legge in attuazione al pareggio di bilancio. Un iter così veloce ed una approvazione celere, è scaturita dall'esigenza da un lato di rispettare i termini di febbraio 2013, come disposto dal comma 3 dell'art. 5 della legge cost. 1/2012¹³⁷, al contempo scaturisce dall'unanimità delle forze politiche componenti l'allora parlamento di dare tempestiva attuazione alla raccomandazione del Consiglio della UE del 10 luglio 2012 che aveva sollecitato l'Italia ad adottare provvedimenti al fine di *"garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione (...) sia coerente con il quadro dell'Unione europea"*.¹³⁸

La mancata approvazione ed emanazione della legge in questione nei tempi previsti avrebbe costituito un grave precedente, che avrebbe disatteso sia tutte le disposizioni interne, ma ancor di più gli impegni assunti dalla Repubblica Italiana in seno all'Unione ed in particolare con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (anche detto 'Fiscal Compact').

La legge n. 243 del 2012 ora esaminata risulta quindi una tappa fondamentale per portare le istituzioni italiane al raggiungimento di un continuo miglioramento nel percorso di risanamento dei conti pubblici e di monitoraggio della stabilità tra entrate ed uscite dello Stato, che evitino, come già capitato in

¹³⁶ Per una prima analisi delle disposizioni contenute nella legge in esame, si veda Camera dei Deputati – Servizio Studi Dipartimento Bilancio, documentazione per l'esame di progetti di legge, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, Schede di lettura. Dossier n. 736, Roma, 4 dicembre 2012 e Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale Dello Stato, L'attuazione del principio costituzionale del principio del pareggio bilancio.

¹³⁷ La legge di cui ai commi 1 e 2 è approvata entro il 28 febbraio 2013.

¹³⁸ Raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 sul Programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia.

passato, di esporre il Paese ad attacchi speculativi che avrebbero effetti nefasti nei confronti di tutta la zona euro.

La citata legge n. 243 del 2012 in particolare, oltre ad attuare i dettami previsti dalla legge costituzionale 1 del 2012 ha la finalità di esplicitare l'impianto normativo che darà forma alle disposizioni contabili degli enti locali prefigurando un principio di cautela nella contabilità in modo da portare tutti gli enti territoriali al desiderato e previsto principio del pareggio di bilancio.¹³⁹

In tal senso la legge 243 è da considerarsi come una cosiddetta "legge rinforzata" avendo un ben chiaro collocamento all'interno della gerarchia delle fonti. Questa legge deve essere pertanto approvata a maggioranza dei componenti della Camera e del Senato, così come previsto nella nuova enunciazione dell'art. 81 della Costituzione. Questa si prefigura quindi come una fonte che si pone in maniera equidistante tra una legge ordinaria, a cui è sovraordinata ed una legge di rango costituzionale, a cui è subordinata.¹⁴⁰

Rispetto alle altre leggi rinforzate, la legge n. 243 del 2012 si caratterizza, però, per il contenuto generale e astratto, in quanto tale suscettibile di informare la legislazione statale successiva. Si è sostenuto, più precisamente, che essa debba essere inquadrata come una legge rinforzata in senso politico e con riferimento al solo ambito ad essa riservato dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, che a tal fine reca una tassativa circoscrizione della relativa competenza normativa.¹⁴¹

Tuttavia, la dottrina maggioritaria ritiene che in questo caso il legislatore abbia optato per l'adozione di una nuova fonte del diritto, la c.d. «legge organica», uniformandosi a quanto già previsto in altri

¹³⁹ Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, cit., p. 7.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013, pp. 2 ss.

ordinamenti europei, in particolare francese e spagnolo. La legge organica è una legge statale che troverebbe collocazione, nella gerarchia delle fonti, in una posizione intermedia tra la Costituzione (di cui ne è attuazione) e la legge ordinaria (che non può incidervi, salvo che non venga approvata con i medesimi criteri).¹⁴² Gli elementi richiamati dalla dottrina italiana per la sussistenza di una legge di natura organica sono i seguenti; un procedimento complesso ed aggravato di approvazione del testo, l'esistenza di una riserva di natura costituzionale con riferimento all'adozione; deve essere sottoponibile solo ed unicamente a norme di rango costituzionale, non potendo essere abrogata da una altra legge ordinaria. Infine, deve essere distinguibile, come forma, dalle leggi ordinarie. Con riferimento al fatto che non deve esserci subordinazione alle altre leggi ordinarie, occorre notare che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 243/2012, si nota come è previsto che l'abrogazione, la modifica o la deroga a questa legge sono possibili solo se con legge successiva da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti delle camere.

Non risulta tuttavia superfluo sottolineare che la modifica del contenuto della legge attuativa dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. possa avvenire, oltre che con successiva legge «rinforzata», tramite fonti ad essa gerarchicamente sovraordinate, quali le leggi costituzionali e i regolamenti comunitari, come previsto da gerarchia delle fonti.

Ora, la legge n. 243/2012 contiene in sé alcuni elementi tra quelli indicati sopra, visto che per approvarla si è reso necessario un voto a maggioranza assoluta ed è strutturata al fine di resistere ad abrogazioni intercorrenti con legge ordinaria.

Alla 243 manca però una veste che categorizzi, anche al livello numerico, il ruolo più che il rango che svolge e che svolgerà in

¹⁴² N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 19

futuro. Questa mancanza dovrà essere presto colmata, anche nella considerazione che solo dando una chiara forma a queste leggi particolari, le nuove “leggi organiche” si potranno identificare quelle iniziative legislative volte ad incidere sulla materia oggetto della legge *de qua* e che richiedono anch’esse una maggioranza qualificata.¹⁴³ Occorre notare, poi, che esiste un’ulteriore circostanza che impedisce di qualificare la legge n. 243/2012 come legge organica. È importante sottolineare come in Paesi quali Spagna e Francia, le leggi organiche sono definite e previste nella stessa costituzione, mentre in Italia, diversamente, si sta andando nella direzione di avere, con sempre maggiore frequenza, esigenza di avere leggi ed impianti normativi quadro o appunto “leggi organiche”, che non trovano alcun riferimento nella costituzione, si tende solo ed unicamente ad attribuire una collocazione di maggiore importanza stabilendone la rigidità o la difficile emendabilità all’interno della gerarchia normativa.¹⁴⁴

L’equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito nella nuova enunciazione dell’art. 97, comma 1 Cost. come emendato dalla legge costituzionale 1 del 2012 ed in coerenza con la normativa sovranazionale¹⁴⁵, la 243 sancisce l’obbligatorietà per la P.A. di assicurare l’equilibrio di bilancio.¹⁴⁶

Questo comma viene inserito come primo nella nuova enunciazione dell’articolo, quasi a far intendere che l’equilibrio del bilancio delle pubbliche amministrazioni sia gerarchicamente più importante degli altri principi che caratterizzano la PA, quali l’imparzialità ed il buon andamento. Se l’Italia aveva come obiettivo di redigere un bilancio in condizione di parità già nel 2013, era

¹⁴³ M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l’adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, cit., pp. 6-7.

¹⁴⁴ Cfr. I. Ciolli, op. ult. cit., p. 69.

¹⁴⁵ v. “Ministero dell’Economia e Delle Finanze - Dipartimento Della Ragioneria Generale Dello Stato, L’attuazione del principio costituzionale del principio del pareggio bilancio, Legge 243 del 2012, cit., p. 3.

¹⁴⁶ Art. 3, comma 1, legge n. 243/2012.

necessario per forza che ci fosse un pareggio strutturato di tutta la Pubblica amministrazione, comprensiva degli enti territoriali e locali.

In particolare, quando si parla di saldo “strutturale”, si intende il dato strutturato nel corso del ciclo economico, tenendo conto di scostamenti temporanei ed aggiustamenti progressivi. Questo è uno dei motivi per il quale per gli enti locali si sono cominciati a redigere incontri. In modo più specifico, il saldo c.d. “strutturale” è il saldo del conto consolidato *“il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall’ordinamento dell’Unione europea”*.¹⁴⁷ Il saldo strutturale deve inevitabilmente a consuntivo, essere almeno pari all’obiettivo stabilito di medio termine per il Paese, diversamente, deve comunque rispettare una tendenza di avvicinamento a tale obiettivo. Come stabilito dalla norma di rango costituzionale, al fine di ottenere che le PA assicurino una sostenibilità dei bilanci pubblici e del debito attualmente accumulato dallo Stato, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dovranno fissare obiettivi anche per il rapporto debito/PIL coerenti con l’ordinamento dell’UE, e qualora tale rapporto superi il valore di riferimento dell’UE, in sede di definizione degli obiettivi del saldo del conto consolidato si terrà conto della necessità di ridurlo¹⁴⁸.

La legge rinforzata oggetto di questa analisi, stabilisce come non sia possibile ricorrere all’indebitamento al solo scopo di ristrutturare le posizioni finanziarie dello Stato.¹⁴⁹ La legge di attuazione della riforma costituzionale introduce poi la regola sul deficit annuo massimo, secondo il quale lo Stato non può superare il tasso di riferimento di deficit europeo in qualsiasi aumento di spesa. Esistono tuttavia anche qui eventi eccezionali che consentono

¹⁴⁷ Art. 2, comma 1, lett. b, della legge n. 243/2012.

¹⁴⁸ Art. 4, commi 2 e 3, legge n. 243/2012.

¹⁴⁹ Art. 4, comma 4, legge n. 243/2012.

scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, quali ad i periodi di grave recessione economica, in particolar modo quelli che interessino l'Eurozona oppure altri eventi con carattere di straordinarietà che siano incontrollabili dal bilancio dello Stato, come effettivamente è stata la pandemia da Covid-19.

In questi casi, il Governo può valutare e stabilire indispensabile uno scostamento temporaneo dall'obiettivo programmatico e, dopo aver sentito la Commissione europea, può richiedere l'autorizzazione del Parlamento ad aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. A tal fine, è necessario che vengano indicati la quantità e la durata temporale dello scostamento di bilancio, nonché per cosa verranno destinate le risorse. Fondamentale poi è il piano di rientro, che deve avere una prospettiva ampia su tutto l'andamento del ciclo economico e che può essere modificato nel corso degli anni di rientro. Si può persino arrivare ad ipotesi di indebitamento in casi assolutamente straordinari che lo impongano, fattispecie accaduta con le necessità di ristoro dovute ai mesi di chiusure pandemiche.

È bene ricordare quanto stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, cioè che l'autorizzazione dello scostamento e l'approvazione del piano di rientro in sede parlamentare devono essere adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Adottando questo sistema, si lega indissolubilmente lo svincolo al perseguimento dell'obiettivo di medio termine che, anche in condizioni di estrema difficoltà economica o calamità naturale, può portare anche alla possibilità che si vengano a formare in Parlamento maggioranze molto ampie al fine di ottenere gli scostamenti necessari. Il monitoraggio della spesa e degli andamenti di finanza pubblica è affidato al Ministro dell'economia e delle finanze ed è previsto che il Governo, nel caso in cui preveda il superamento dei livelli di spesa e/o scostamenti del saldo strutturale rispetto agli obiettivi programmatici, riferisca di questa previsione alle Camere.

Laddove il Governo pensi che lo scostamento di bilancio possa influenzare positivamente o negativamente la programmazione di medio termine, deve indicare, sempre in relazione alle Camere, le misure che potranno assicurare, almeno a partire dal successivo esercizio, il conseguimento dell'obiettivo stabilito. Le correzioni, differenziate per ogni singola voce di spesa, dovranno poi essere indicate nei documenti di programmazione. In sede di audizione del progetto di legge, la Corte dei conti aveva rilevato come il riferimento ai sottosettori implicasse un obbligo del Governo di definire con chiarezza la parte di manovra che li riguardasse. Aveva, pertanto, sottolineato l'importanza di prevedere un forte coinvolgimento delle relative rappresentanze nel processo decisionale al fine di acquisirne gli orientamenti.¹⁵⁰ Le Camere hanno la facoltà di decidere di sospendere l'applicabilità del meccanismo di correzione finché non venga preventivamente attuato il c.d. piano di rientro. Anche in caso di sfioramento dei livelli di spesa devono essere evidenziate le eventuali misure correttive.

Con riferimento alle regioni ed agli enti locali, per quanto attiene i bilanci, nella legge di attuazione dell'art. 81 Cost. il legislatore richiede il raggiungimento di un vero e proprio pareggio di bilancio in senso stretto. Infatti, a differenza di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche in generale e per lo Stato in particolare, il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo degli Enti territoriali devono presentare, a partire dal 2016¹⁵¹, un bilancio non in negativo,

¹⁵⁰ v. CORTE DEI CONTI, Audizione alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati sulla proposta A.C. 5603, resoconto stenografico, 4 dicembre 2012.

¹⁵¹ Infatti le disposizioni riservate a Regioni ed enti locali (rientranti nel Capo IV della legge n. 243/2012), ai sensi dell'art. 21, comma 3, della legge n. 243/2012, si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2016 e non dal 2014, come tutte le altre disposizioni (ad esclusione dell'art. 15, su cui infra). Tale circostanza pone, tuttavia, un evidente contrasto tra l'art. 4 della legge cost. n. 1 del 2012, che modifica l'art. 119 Cost. e che entra in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2014, e le citate disposizioni di attuazione. In dottrina, partendo da tale presupposto, si sono schierati per l'incostituzionalità dell'art. 21, comma 3, della legge n. 243/2012, E. Jorio, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle regioni e degli enti locali?*, in Astrid, n. 1, 2013, p. 8 e M. Bergo, *Pareggio di bilancio*

e questo deve accadere sia per quanto riguarda il bilanciamento delle uscite e delle entrate, sia il bilanciamento delle entrate correnti e finali rispetto alle rispettive uscite. Di questa fattispecie se ne parlerà più avanti. In caso contrario deve disporre misure correttive al fine di garantire un rientro nei tre anni successivi dello squilibrio generatosi.

Nel caso dovessero, alla conclusione dell'esercizio, verificarsi delle positività, la legge organica stabilisce che gli Enti territoriali debbano destinarle ad estinguere eventuali debiti pregressi o a destinarli a spese per investimento. Sono previste apposite sanzioni tramite legge ordinaria qualora un Ente non consegua l'equilibrio di bilancio come previsto. Per di più, possono essere previsti dalla legge dello Stato, in capo agli Enti territoriali, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti, anche ulteriori obblighi in materia di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.¹⁵²

A quest'ultimo proposito, la dottrina ha osservato che *“l'unica condizione da rispettare per imporre questi ulteriori obblighi, è assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'UE ed il ricorso alla legge. È, pertanto, molto evidente l'ampio margine di discrezionalità che è lasciato allo Stato centrale nel richiedere un contributo agli Enti territoriali, quando lo ritenga più opportuno, senza che sia stabilito alcun tipo di limite, neppure quantitativo”*; conseguentemente, *“l'unica forma di tutela per le autonomie territoriali da questa significativa ingerenza nella loro autonomia finanziaria è rappresentata dal principio di legalità, per cui il ricorso*

“all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi, cit., pp. 22-23.

¹⁵² Art. 9, comma 4, legge n. 243/2012.

alla legge appare l'unico argine alla sempre maggiore invadenza dello Stato centrale".¹⁵³

Per gli Enti territoriali, è possibile ricorrere a creare debito ulteriore allo scopo di sostenere spese per investimenti, ma sempre prevedendo un piano di ammortamento che non superi la durata della vita utile dell'investimento stesso,¹⁵⁴ basandosi su accordi a livello regionale che possano assicurare, per l'esercizio corrente, un complessivo bilanciamento di entrate e spese finale. A tal fine, è stabilito che ciascun Ente indichi, annualmente, all'Ente regione, quale è stato il suo risultato di esercizio, i mancati gettiti e le spese in materia di investimento che intenda realizzare attraverso un indebitamento o, diversamente, impiegando gli avanzi degli esercizi precedenti.¹⁵⁵ Qualora si realizzi complessivamente uno scostamento dall'equilibrio, il disavanzo concorre alla determinazione dell'equilibrio di cassa dell'anno successivo e viene ripartito tra gli Enti che lo hanno prodotto.

Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, gli Enti territoriali concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, attraverso un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato¹⁵⁶, da considerare tra le spese degli enti stessi ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio, la cui misura è determinata dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. In attuazione della legge costituzionale, viene poi istituito il meccanismo attraverso cui lo Stato concorrerà a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (i cosiddetti "LEP")¹⁵⁷ ed avendo

¹⁵³ G.M. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., pp. 99-100.

¹⁵⁴ v. M. Bergo, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., p. 20, nota 51

¹⁵⁵ art. 10, comma 3, legge n. 243/2012.

¹⁵⁶ Art. 12, comma 2, legge n. 243/2012.

¹⁵⁷ Sui livelli essenziali delle prestazioni si veda M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni* (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione), in *Politica del diritto*, 2002, pp. 345 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 881 ss.;

contezza delle dovute garanzie minime di rispetto dei diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali¹⁵⁸.

Questo meccanismo appare necessario in quanto gli enti territoriali, che devono garantire le prestazioni, restano obbligati comunque al pareggio, anche nelle fasi sfavorevoli, e dunque non hanno margini per fronteggiare situazioni difficili. Viene pertanto istituito, nello stato di previsione del Ministro dell'economia e delle finanze, un Fondo straordinario, alimentato da quota parte degli importi provenienti dallo scostamento di bilancio consentito dall'aggiustamento per gli effetti sensibilmente negativi della contingenza economica in corso.

Qualora Camera e Senato deliberassero la possibilità di uno scostamento temporaneo, le risorse in dotazione al Fondo vengono stabilite anche considerando gli effetti causati dalla straordinarietà della recessione in atto ed il loro impatto sugli enti regionali e comunali. In proposito, si è osservato che *“la salvaguardia dei diritti sociali rappresentata dal finanziamento dei LEP da parte dello Stato appare decisamente debole», considerato che, «se nel campo della sanità sono stati individuati i livelli essenziali di assistenza, oggi in fase di revisione, e per l'istruzione si è data una qualche indicazione sui LEP attraverso i decreti attuativi della legge delega n. 53/2003 (cosiddetta riforma Moratti), nel campo dell'assistenza ancora sostanzialmente manca una definizione dei LEP e dei diritti sociali esigibili”*.¹⁵⁹

La legge n. 243-2012 è particolarmente innovativa, tra le altre cose, perché definisce in maniera esaustiva nel rapporto tra Governo e Parlamento per quanto concerne la definizione del pareggio di bilancio, anche con riferimento alle amministrazioni locali. In

¹⁵⁸ Art. 11 della legge n. 243/2012.

¹⁵⁹ S. Gabriele, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2013, p. 67.

particolare, dispone quali e come siano le necessarie verifiche sia in fase preventiva che in fase consuntiva dei bilanci, dispone le modalità di accertamento con riguardo alle ipotesi di scostamento di bilancio, ponendo una chiara distinzione tra le esigenze di scostamento causate da eventi e contingenze economiche recessive ed altri eventi di carattere eccezionale.

L'anno 2020, segnato dalla pandemia da Covid-19, ha dimostrato come gli eventi di carattere straordinario non siano semplicemente causati da cicli economici, questo portando alla chiara convinzione che la disciplina di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica non è, e non può essere considerata, come una disciplina immutabile.

La legge in analisi riguarda anche l'introduzione di regole ferree sulla spesa a salvaguardia degli equilibri di bilancio, istituendo la possibilità, per un Ente, di adoperare un riaggiustamento pluriennale del suo indebitamento, di cui si parlerà più avanti.

Viene inoltre istituito uno strumento di natura parlamentare, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che, seppur nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, ha il ruolo di monitorare e controllare le evoluzioni della finanza pubblica al fine di stabilire se vi sia una vera applicazione delle regole di pareggio da parte degli enti. Questo ufficio è istituito congiuntamente tra le due camere.

La legge n. 243-12, già definita come legge organica, non solo è considerabile come legge "quadro" che stabilisce l'applicazione di tutte le disposizioni di rango costituzionale in materia di bilancio e rispetto del pareggio, ma completa da un punto di vista esecutivo, le disposizioni alle quali l'Italia si è obbligata.

In particolare, in capo I della legge 243, specifica il carattere "rinforzato" della legge stessa¹⁶⁰ stabilendone la rigidità, come sopra

¹⁶⁰ A. Passaro, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Edizioni Aracne, 2013.

già detto, che le attribuisce lo stesso art. 81 comma 6 della Costituzione, ritenendosi difatti necessaria per la modifica di questa legge una approvazione con maggioranza assoluta in entrambe le camere¹⁶¹, inserendo inoltre un richiamo chiaro, nella legge, ai vincoli ed obblighi contratti dall'Italia in sede europea.¹⁶² Proseguendo, il II capo della 243 ricorda la perentorietà per le amministrazioni pubbliche di garantire il pareggio di bilancio ed enuncia le disposizioni di principio per le amministrazioni locali. La definizione di "equilibrio di bilancio" è fornita, in particolare, all'art. 3, da riferire ai cosiddetti "obiettivi di medio periodo", per come definito dall'UE, anche per gli enti locali. Più nello specifico, è ferrea la disposizione per la quale i bilanci, in fase di previsione, devono essere progettati in modo da permettere di raggiungere il pareggio e l'obiettivo di medio termine. In fase di valutazione consuntiva, a posteriori, si può ritenere che il pareggio sia raggiunto qualora il "conto consolidato" arrivi ad essere pari all'OMT o in percorso di avvicinamento.

Partendo dalle riforme post Maastricht, l'attuale situazione normativa interna, con specifico focus sulle conseguenze in capo agli enti territoriali, mostra quindi come l'Italia abbia conformato e stia tutt'ora continuando a conformare il suo sistema ai dettami europei rispetto al complessivo sistema delle autonomie della Repubblica. È di fondamentale importanza stimare come il rispetto dei vincoli di bilancio derivanti dal diritto europeo hanno modificato profondamente la *governance* degli Enti tipici del decentramento amministrativo italiano.

¹⁶¹ La legge n. 243 del 2012, come previsto nell'art. 1, può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere.

¹⁶² Attraverso il costante rimando, in tutto l'impianto della norma alle norme comunitarie, al posto dell'inserimento nel testo di definizioni direttamente desumibili dal diritto europeo, il legislatore ha perseguito il fine di garantire l'automatico adattamento dell'ordinamento interno rispetto ad eventuali cambiamenti introdotti nell'ordinamento europeo.

Le già studiate riforme Bassanini, varate con Legge 59 del 1997, Legge 127 e 191 sempre del 1997 ed, infine, con Legge 50 dell'8.03.1999 hanno dato il via ad un processo, come definito dalle leggi stesse *“di trasformazione destinato ad incidere profondamente sull'organizzazione e sull'attività delle amministrazioni locali.”*, predisponendo un c.d. federalismo amministrativo. In particolare, le innovazioni apportate hanno aperto a un processo di continua devoluzione dei poteri e dei compiti dello Stato verso Regioni ed enti locali a c.d. costituzione invariata. In particolare, è bene ricordare come siano *“conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità...”*.¹⁶³

Dopo aver approfondito inoltre il Patto di Stabilità Interno, che è scaturito dall'esigenza di coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nella condivisione degli obblighi di stabilizzazione della finanza pubblica assunti con la sottoscrizione da parte della Repubblica Italiana del Patto di stabilità e crescita del 1997, si può dire che a venti anni dalla sua introduzione, il Patto interno guidi ancora, seppur dopo numerosi aggiustamenti, i comportamenti di spesa degli Enti territoriali. Esso costituisce l'insieme di disposizioni che determinano l'entità della manovra pubblica a carico degli Enti decentrati (Regioni, Province e Comuni) e le modalità per raggiungere tale obiettivo. In concreto ciò si traduce nel fissare un certo livello massimo di indebitamento per i diversi Enti territoriali.

Il patto di stabilità interno è nato dall'esigenza di garantire il concorso di tutti i livelli di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica imposti dall'Unione Europea e solo per questo si giustifica il suo carattere parzialmente lesivo

¹⁶³ Legge 59 del 1997 c.d. Bassanini I.

dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, come notato con le citate sentenze della Corte Costituzionale.

La legislazione nazionale si è poi fortemente concentrata sull'adozione di misure anti-crisi per il contenimento della spesa pubblica dalla crisi dei debiti sovrani del 2011, è stato adottato il decreto-legge n. 98, contenente "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" (c.d. *Spending Review*), e si è concentrata principalmente su tematiche quali la revisione ed abbattimento dei costi della politica nazionale e dei relativi apparati, il finanziamento pubblico dei partiti politici, il monitoraggio della spesa delle amministrazioni dello Stato, dei loro approvvigionamenti, del patrimonio edilizio pubblico e del pubblico impiego, determinando una serie di tagli, per lo più lineari, alle capacità di spesa della PA.

La regola contabile dell'equilibrio di bilancio per Regioni ed Enti Locali, introdotta dalla legge n. 243-2012, agli articoli dal 9 al 12 interviene in modo significativo sull'intero mondo della finanza pubblica, non solo su quella statale ma anche, con modalità decise, sulle esigenze di bilancio locale, stabilendo gli ordini e le modalità da ottemperare al fine di garantire l'equilibrio dei bilanci anche locali, dando così seguito a quanto disposto dalla nuova legge costituzionale.

La legge Costituzione ha, come già anticipato, modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della carta mettendo in correlazione tra di loro, enti locali, regionali e di carattere nazionale, al fine di raggiungere un vincolo di sostenibilità che è da considerarsi aggregata tra tutti i diversi enti dello stato, comprendendo anche quelli del decentramento amministrativo.

Le nuove disposizioni di bilancio per gli enti locali e territoriali, come già detto introdotta negli articoli dal 9 al 12 della legge rinforzata la cui attuazione è partita soltanto, come previsto, dal 2016, supera e sostituisce la disciplina del Patto di Stabilità interno allora vigente nel diritto interno. Il Patto di stabilità interno, si ricorda,

fin dalla sua implementazione nel '99, aveva rappresentato il principale strumento e riferimento al quale gli enti locali dovevano uniformarsi, strumento comprensivo anche degli obiettivi e dei limiti che conseguivano da una gestione che doveva essere rispettosa del Patto siglato a livello sovranazionale dall'Italia.

4. Analisi delle leggi finanziarie dal 2016 al 2020, ricadute sugli enti territoriali.

Il Patto di stabilità interno sopra citato è stato interamente impostato fino al suo superamento nel 2014, a valutazioni riguardanti il "contenimento delle spese", con conseguenti controlli a consuntivo di bilancio. Per i Comuni e le Province, a seguito di un impegno ad ottenere una migliore riscossione del gettito di natura fiscale, si è andati verso una forma di maggiore autonomia in materia di tributi, al fine di permettere il rispetto del principio autonomistico riconosciuto costituzionalmente ma, di pari passo, ottenere dagli enti locali uno sforzo complessivo in materia di solidità dei bilanci.

Da questo punto di vista, la regola del pareggio di bilancio, una volta introdotta nel 2016 dai commi 707-734 della legge di stabilità n. 208-2015, è entrata in modo particolarmente rigido nelle applicazioni di bilancio degli enti. Da quel momento tutti i Comuni, le Province e le Regioni, dovevano ottenere, rigidamente, un saldo non negativo tra le entrate e le uscite.

Nel 2016 di conseguenza si supera definitivamente il tanto dibattuto Patto di Stabilità Interno. In particolare, il comma 463 recita che *“ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, come definito dall'articolo 40, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo*

*di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti.*¹⁶⁴

Va peraltro precisato come il nuovo saldo 2016, consistente come detto in un unico saldo non negativo di competenza tra spese ed entrate finali, risulti semplificato rispetto a quello che al momento risultava previsto dall'articolo 9 della legge n. 243/2012, nel quale i saldi di riferimento erano quattro, come precedentemente affermato. Fino ad allora i saldi non negativi erano riguardanti le competenze di cassa, le entrate ed uscite finali, le spese correnti e le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Il superamento del Patto di stabilità interno da parte della rigida disposizione di pareggio di bilancio, come unica e rigida regola contabile in materia di finanza pubblica, viene introdotta pertanto con la legge finanziaria dello stato del 2015 che anticipa questa disposizione per gli enti regionali e solo nel 2016, sempre con legge finanziaria dello stato. Saranno poi le leggi finanziarie, anche negli anni successivi, a prevedere al loro interno l'introduzione di determinate disposizioni per gli enti locali. Un percorso che è continuato con la parziale normalizzazione introdotta dalla legge 232-16, la legge di stabilità del 2017.

Analizzando il processo normativo che ha portato alle più recenti leggi di stabilità, si deve necessariamente partire dai contenuti delle nuove regole introdotti con il comma 466 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017.¹⁶⁵

Il disposto della nuova norma, che costituisce il modo mediante il quale Regioni, Province autonome, Comuni, Province e Città Metropolitane concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, è stato disposto in particolare dalla legge di stabilità 2017 al comma 466, che stabilisce come gli enti debbano conseguire un saldo non negativo tra le entrate e le uscite finali a

¹⁶⁴ articolo 1, comma 463, della legge n.190 del 2014.

¹⁶⁵ Legge 232 del 2016.

consuntivo. Ad onor del vero anche il bilancio di previsione deve essere costruito prevedendo un rigido saldo non negativo.

“A decorrere dall'anno 2017 gli enti¹⁶⁶ devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.”¹⁶⁷

Per gli enti locali la regola introdotta è ben differente dal precedente Patto di stabilità interno che, come già ricordato, stabiliva obiettivi di natura finanziaria, sulla base del saldo tra le entrate e le uscite del bilancio. Il nuovo disposto è più lineare e più controllabile, il saldo è unico e si deve raggiungere il pareggio. Questo ha generato e tutt'ora genera, per molti enti, in condizioni poco floride di bilancio, maggiori difficoltà di gestione, di cui si parlerà più avanti.

La nuova disciplina introdotta dall'ingresso nel nostro ordinamento del *Fiscal compact* porta con sé questa principale novità per gli enti territoriali e locali, il saldo non negativo, rigido, ovvero che da quel momento non può più essere concluso con disavanzi. Inoltre, il fatto che il saldo sia richiesto solo in termini di

¹⁶⁶ (Comuni, Province, Regioni).

¹⁶⁷ Comma 466 art 1 legge 232-2016.

competenza comporta il venir meno del previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale, consentendo in tal modo agli Enti Locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendosi così gli investimenti.¹⁶⁸

Un'ulteriore innovazione dell'introduzione del pareggio di bilancio è la previsione del c.d. Fondo Pluriennale Vincolato. Quest'ultimo è stato introdotto al fine di rappresentare, da un punto di vista di contabilità, tutte le coperture finanziarie impegnate per le spese nel corso dell'anno e che verranno imputate negli anni futuri, è composto da tutte le entrate e le uscite di cui si è già affrontato un impegno.

Più nello specifico, il Fondo Pluriennale vincolato, è un saldo di bilancio a parte, comunque introdotto nello schema complessivo di bilancio, che computa tutte le spese di conto capitale che verranno affrontate negli anni successivi, quali dilazioni di pagamenti, investimenti, contributi, che sono già impegnati. A tal fine, comprende, e di conseguenza limita, tutte le spese che sono già previste, contribuendo a raggruppare, in un'unica voce, alcune forme di spesa già note.

Il Fondo contribuisce a creare un elemento di chiarezza all'interno dei bilanci degli enti locali. Il fondo poteva avere l'effetto, nel contribuire a ribilanciare le minori spese di investimento che gli enti locali non avrebbero affrontato dovendo concludere l'esercizio in pareggio. La legge 243 prevedere che il Fondo Pluriennale sia introdotto a pieno titolo nei bilanci degli enti locali soltanto dall'esercizio del 2020.

Le disposizioni introdotte hanno sicuramente un effetto positivo per i comuni e le province che si trovano in una situazione di solidità finanziaria, perché prevedono che gli enti possano impiegare anche tutto l'avanzo in investimenti. Per contro, gli enti in situazioni di

¹⁶⁸

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1008590/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione5-h1_h12

difficoltà o con bilanci non solidi, o addirittura in caso di indebitamenti eccessivi, rischiano di essere ulteriormente limitati nelle loro possibilità di gestione. Nel 2016 venne introdotta inoltre una nuova fattispecie, che prevede la possibilità di un ente di ricorrere ad una forma di indebitamento attraverso una intesa di forma regionale. In altri termini, come precisato dalla legge 164 del 12 agosto 2016, che ha emendato la 243 all'art. 10, *“Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.”*¹⁶⁹

Si introduce quindi la possibilità che l'ente regione, intermedi nei confronti dei comuni del suo territorio, garantendo tramite intesa che non vi siano forme di squilibrio complessivo tra i differenti indebitamenti dei comuni che compongono il suo territorio, al fine di permettere forme di investimenti locali. Un concetto estremamente innovativo che, in futuro, porterà ad una ulteriore applicazione locale del concetto di leale collaborazione tra enti, che prevede come anche nel multilivello locale, il saldo aggregato non negativo sia elemento valido di pareggio.

Si è notato come, in occasione di alcuni procedimenti di fusione di comuni, già oggi le Regioni abbiano stanziato fondi dedicati per coprire i disavanzi dei comuni neo-fusi a fronte di maggiori spese intercorse.

Le nuove disposizioni contabili si riflettono anche sulla legislazione di finanza pubblica, e vengono conseguentemente considerate nell'ambito dei chiarimenti e nelle indicazioni rilasciate dalla Ragioneria generale dello Stato sulle leggi di bilancio annuali, da ultimo con riferimento alle leggi di bilancio 2017 e 2018.

¹⁶⁹ Legge citata n. 164 del 2016

Le modalità secondo le quali si controllano i raggiungimenti dei saldi prevedono che il bilancio di previsione abbia un prospetto tabellare con tutti i saldi e le principali voci di entrata e di spesa, suddivise per titoli. Questo prospetto deve essere allegato in qualsiasi variazione di bilancio intercorsa riaggiornando le modifiche complessive di entrate e spese. Ancor di più, tutti i comuni e le province (Città metropolitane incluse), devono, entro il 31 marzo, inoltrare alla Ragioneria di Stato il bilancio complessivo riguardante l'annualità precedente con indicazione del risultato ottenuto nonché un estratto delle criticità e sull'ottemperanza, o meno, delle disposizioni di bilancio previste da legge. L'ipotesi di inadempienza, anche nello stesso invio, può portare a sanzioni amministrative per l'ente.

Numerose sono le attività sanzionatorie per un ente inadempiente o che non abbia totalizzato gli obiettivi previsti dalla legge. In particolare, similmente a quanto accadeva con il Patto di stabilità interno, si può incorrere in una diminuzione imposta dei fondi riguardanti il fondo sperimentale di riequilibrio e/o il fondo di solidarietà comunale.

Lo Stato può, nel caso in cui i pagamenti delle sanzioni non pervengano, disporre l'escussione degli importi previsti anche in forme di acquisizione di proprietà dell'ente.

Gli Enti regionali, diversamente da quanto previsto per i Comuni e le Province subiscono sanzioni soltanto fino ad un massimo di 1/3 dell'importo di disavanzo o non regolare, e lo fanno direttamente tramite versamento alla tesoreria di stato, la quale, in caso di inadempienza escute direttamente dalle giacenze dell'ente.

In conclusione, poi, gli enti che abbiano avuto atteggiamenti inadempienti, subiscono una riduzione, per l'anno successivo, delle possibilità di impegnare spese per investimenti. Questa disposizione ha la finalità di evitare che le amministrazioni comunali siano portate ad un rischio di azzardo morale nella gestione dei conti pubblici.

Nel complesso delle più recenti leggi finanziarie dello stato, in particolare quella per il 2019 e per il 2020, si può notare come abbiamo, ad esempio quella per il 2019, riveduto ed aggiornato le regole di finanza pubblica per gli enti locali e territoriali che già erano state definite nella legge finanziaria per il 2017. Prendendo in esame la legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), commi da 819 a 826, emerge come gli enti regionali debbano uniformarsi alle pronunce della Corte Costituzionale in materia di avanzo di bilancio,¹⁷⁰

In tal senso, secondo quanto già previsto dal D.Lgs. 118-2011, l'Ente si può ritenere in equilibrio di bilancio *"in presenza di un risultato di competenza non negativo"*.

Nel complesso delle nuove previsioni, sono state rimosse o riviste alcune disposizioni perentorie, riguardo il contenimento di determinate voci di spesa in bilancio, come ad esempio quella per il personale.

Come già introdotto dalla legge 196-2009, il Ministero dell'economia ha comunque possibilità di invocare una particolare clausola di salvaguardia¹⁷¹, portando all'adozione di atti che assicurino l'osservanza dell'art. 81 riguardante il pareggio di bilancio. Questo accade quando l'ente dimostri, nel corso dell'anno di esercizio, un andamento che non sia in linea con gli impegni europei.

Sicuramente utile è il fatto che sia stato abolito il vincolo della finanza pubblica, fatto che porta, tra le conseguenze, ad una importante semplificazione per gli enti. È dal 2019 pertanto che la documentazione riguardante il saldo finale di competenza, e tutta la

¹⁷⁰ Comma 819 art. 1 Legge 145/2018 "A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le Città' metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

¹⁷¹ Vedere art.17, comma 13, della legge 196/2009 di contabilità pubblica.

mole di materiali da allegare al saldo di finanza pubblica, sono stati definitivamente superati.

Non sono più previsti, inoltre, meccanismi sanzionatori per la mancata ottemperanza del saldo, incluse pertanto tutte le possibilità di sanzione legate all'utilizzo degli spazi finanziari. Insomma, uno sforzo di chiarezza, trasparenza e maggiore semplicità che ha permesso, pertanto, di semplificare il lungo e complesso procedimento di redazione e costruzione di un bilancio pubblico.

Rimane invece stabile la necessità di osservazione e certificazione dell'equilibrio da parte dell'Ente stesso, anche qui da intendersi come bilancio non negativo, mantenuto in tutte le leggi finanziarie dal 2017 al 2020 inclusi. Al contempo, nella legge finanziaria 2018, è stata accantonata la possibilità sanzionatoria in caso di mancato utilizzo degli avanzi per l'anno successivo assunti nell'anno precedente. In questa finanziaria inoltre è stata poi disposta la possibilità di deroga, per il solo anno in corso, qualora la certificazione inviata dal Comune/provincia fosse difforme da quanto risultava nel controllo della gestione, con una semplice sollecitazione ad un nuovo invio. Questo perché spesso per le amministrazioni locali l'adattamento ad una nuova norma così complessa e tecnica non è sempre facile e potrebbe per la prima annualità portare con sé alcune storture. La nuova documentazione, che rettifica e sostituisce quella inviata, deve essere notificata tassativamente entro il 31 gennaio.

Con riferimento invece alle rimosse sanzioni per mancata ottemperanza del saldo finale nelle annualità precedenti, è solo con la legge di bilancio del 2019 (legge 145-2018) che viene escluso il meccanismo sanzionatorio, già previsto in precedenza, per inadempienze sul patto di stabilità interno, se questa condizione viene concessa soltanto a comuni che si trovassero in situazione di rinnovo della giunta, del sindaco e del consiglio comunale, oppure

enti che stiano vivendo uno stato di dissesto finanziario o uno squilibrio evidente a fronte di una pronuncia della giustizia contabile.

Si ritiene importante sottolineare, infine, che quanto riguarda l'anno 2021, all'interno del Documento di Economia e Finanza, è inserito un intero paragrafo che approfondisce le disposizioni vigenti e future riguardo l'equilibrio di bilancio per gli enti locali all'interno del quale è affermato come l'applicazione attuale delle disposizioni derivanti dagli obblighi che l'Italia ha assunto a livello internazionale stia garantendo agli enti locali, complessivamente, una condizione di pareggio di bilancio continuativo e questo sta giovando sostanzialmente al rapporto positivo tra deficit e pil annuo del Paese nonché garantisce, dal canto suo, un contenimento del rapporto debito/pil.

CAPITOLO IV

Stato sociale, equilibrio di bilancio e nuove applicazioni dopo la pandemia.

1. Giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio.

Al fine di affrontare complessivamente il tema della giustiziabilità del bilancio è opportuno affrontare diverse tematiche, per poi arrivare ai casi di dottrina finanche alla giurisprudenza più recente.

Basti pensare che, per gli enti territoriali e locali la disciplina del pareggio di bilancio elevata a rango costituzionale ed applicativa è molto recente, quindi le pronunce che abbiamo a disposizione sono ancora tutto sommato poche.

La prima domanda che è opportuno porsi è la seguente: qualora una legge nazionale o regionale di bilancio viola o sembra poter violare la costituzione è, in tal senso, impugnabile?

La risposta pare essere affermativa. Per quanto può sembrare inconsueto, la corte costituzionale si troverà, e si è già trovata, a dover giudicare sulla costituzionalità o meno di una legge di bilancio.

In questo approfondimento si è partiti dall'analisi dei trattati, dei parametri assunti in sede europea, che hanno dato seguito, trattandosi di un trattato internazionale, a forme di diritto derivato. Bisogna assumere anche come fonte rilevante il trattato del Fiscal compact, che comunque, trattandosi di un impegno di carattere sovranazionale assunto dall'Italia, entra a pieno titolo con rango di legge, protetto dalla costituzione ai sensi dell'art. 10.

In tal senso è utile tenere presente come le carte fondamentali dei paesi liberal-democratici abbiano in particolar

modo dopo il conflitto mondiale, tentato di introdurre a più livelli i diritti economici e la dimensione economico-commerciale all'interno delle stesse. Questo accade se si parte dal presupposto che l'andamento di un bilancio ha effetti diretti positivi o negativi sulle esigenze del singolo ed influenza le sue libertà economiche, vi è quindi un primato della Costituzione, che lascia all'indirizzo di maggioranza le scelte di governo del bilancio a patto che vi sia rispetto dei diritti costituzionali da tutelare¹⁷².

È normale che l'art. 81 ed i successivi articoli sul pareggio di bilancio si pongano, in tal senso, in una posizione terza rispetto alle scelte politiche che applicano gli organi di governo, legittimati dal voto popolare, altrimenti la Costituzione, e la Corte costituzionale, di conseguenza, non avrebbero più un ruolo di tutela, ma svolgerebbero un ruolo di parte, con conseguenze sulle scelte di merito. Questo non vuol dire, però, che la Costituzione e l'applicazione delle sue regole non possano comunque produrre effetti sulla spesa¹⁷³, anzi appare normale come, anche in maniera indiretta, le pronunce a riguardo del bilancio produrranno inevitabilmente delle conseguenze, si consideri anche come questo già accada con riferimento a determinati articoli costituzionali, quali ad esempio in n. 4 ed il n. 47 che tutelano il diritto al lavoro ed al diritto al risparmio, e con essi tutta la parte dedicata ai c.d. diritti economici.

È avendo con riferimento il titolo terzo della prima parte della costituzione, la c.d. Costituzione economica, che bisogna considerare il ruolo e le conseguenze che possono avere sulla collettività le disposizioni di pareggio di bilancio ed ancor di più il ruolo di giudizio di legittimità che svolge la corte costituzionale, nel quadro più ampio dei vincoli e delle regole espresse dal diritto

¹⁷² Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM 2007.

¹⁷³ De Ioanna, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. Barettoni Arleri (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 ss.

dell'Unione europea¹⁷⁴.

Si ritiene di fondamentale importanza anche il ruolo che la Corte Costituzionale, con la sua giurisprudenza, ha avuto anche in questi ultimi anni; infatti, già prima dell'introduzione delle norme sul pareggio di bilancio ha interpretato in più occasioni i vincoli della finanza pubblica nonché il coordinamento dei bilanci.¹⁷⁵

Il dispositivo dell'art 81 precedente alla riforma parlava esclusivamente di copertura finanziaria obbligatoria per qualsiasi dispositivo normativo, tecnicismo di non semplice impugnabilità, al massimo poteva impugnersi una norma per assenza di parere contabile. In più occasioni erano stati espressi giudizi sul fatto che fosse impossibile o non sostenibile che la Corte si pronunciasse in tematiche riguardanti il bilancio. Eppure, non solo nel momento in cui una legge interessa un articolo costituzionale o lo contravviene è normale che si possa esprimere a riguardo un giudizio o venga impugnata, ma ancor di più è lecito che la corte venga adita in ricorso diretto da parte di altri enti, fattispecie che si è verificata nel tempo recente.¹⁷⁶

Andando ad analizzare alcuni casi di specie, tra le celebri sentenze emerge la 70 del 2012, nella quale la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune norme presenti in una legge regionale che impegnavano l'ente ad alcune spese senza coperture in rendiconto, contravvenendo in tal senso al dettame dell'art 81 nella sua nuova enunciazione. Emerge come, soprattutto nelle prima sentenze che hanno riguardato il pareggio di bilancio, la corte ha applicato criteri tutto sommato rigidi, non solo di fronte alla possibilità che non sia rispettato il pareggio, ma soprattutto rispetto al fatto che alcune

¹⁷⁴ Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*.

¹⁷⁵ A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giurisprudenza costituzionale*, in Quaderni costituzionali, 2015.

¹⁷⁶ Riv. giur. Molise e Sannio, 2013, fasc. 3, 1, con nota di P. Santoro, *L'incostituzionalità della legge di bilancio per copertura inattendibile*.

coperture possano avere valore variabile.

E dire che questa sentenza, la 70 del 2012 è stata addirittura disposta prima che gli effetti della legge costituzionale 1/2012 disponessero i loro effetti, si ricorda come il pareggio di bilancio entrava in vigore dall'esercizio del 2014, come previsto all'art. 6 della L.Cost.1-/2012. Sicuramente la scelta di rigidità della Corte costituzionale, quando non era ancora entrata in vigore la disposizione del pareggio di bilancio ha avuto una duplice funzione, in primis di applicare comunque una modifica costituzionale che era già intercorsa, *in secundis*, di superare le inerzie del sistema con una finalità di indirizzo per il futuro.

Come visto in precedenza è poi la legge rinforzata già citata 243 del 24.12.2012¹⁷⁷, che aveva postposto quelli che erano i principi costituzionali da applicare in un secondo momento, di seguito recita *“Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV [Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico] e dell'articolo 15 [Contenuto della legge di bilancio], che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016”*.¹⁷⁸

Si nota come la pronuncia, rispetto alla norma organica, concetto già esposto in precedenza, abbia quindi una forma di valenza di norma transitoria, comprese un vulnus legislativo fino al 2014. Per addivenire all'ottemperamento del pareggio di bilancio era stato persino proposto di deliberare una norma transitoria. Sotto questo aspetto il ruolo della pronuncia costituzionale ha avuto un ruolo ancora più pregnante. Non ultimo il ruolo di natura “educativa” e di monito nei confronti degli enti locali, che negli anni tra il 2012 ed il 2016 avrebbero potuto compiere azzardi morali prima

¹⁷⁷ Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Legge 243 del 2012.

¹⁷⁸ Art. 21, comma 3, legge 243-2012.

dell'entrata in vigore della norma di equilibrio di bilancio. Inoltre, alla luce di quanto emerso dalla commissione bilancio della camera dei deputati, da documento conclusivo si era giunti alla conclusione che un ulteriore intervento del legislatore, il quale dovrebbe intervenire entro la fine del 2016, avrebbe potuto completare la riforma.¹⁷⁹

Da non trascurare il fatto che, come capiterà poi in futuro, le pronunce sull'equilibrio di bilancio, nella totalità dei casi, giungeranno a seguito di un ricorso diretto tra enti. Questo a dimostrazione di come le stringenti disposizioni della riforma del pareggio di bilancio portino gli enti, che talvolta svolgono servizi convenzionati o i cui difetti possono avere ricadute sugli altri, mostrano una importante litigiosità.

Di importante sono le molteplici problematiche sollevatesi ed attualmente non ancora risolte nel complesso dell'introduzione della norma costituzione 1-2012. La Corte costituzionale, giocando ha dato una interpretazione estensiva, in questo caso stringente per la finanza pubblica, dell'art. 81 Cost. che già prevedeva per la pubblica amministrazione ed il bilancio dello stato l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi.¹⁸⁰

Sono state numerose le sentenze della Corte costituzionale sul tema del pareggio di bilancio, soprattutto durante la fase di stallo appena analizzata. Verranno proposte ed esaminate in seguito in particolare si delinea come l'interpretazione riguardante l'obbligo di pareggio e l'obbligo di copertura abbia contribuito nei quattro anni di mancanza di chiarezza, a porre un punto fermo; ed è su questa linea che si muovono le sentenze n. 115 e n. 192 entrambe del 2012, con la quale la Corte aveva ribadito che *"la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in*

¹⁷⁹ Si veda *Documento conclusivo del 10 novembre 2015*.

¹⁸⁰ G. Rivosecchi, *"Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità"*, organizzato dall'Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” e che “l’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”. ¹⁸¹

Questa sentenza, al pari di altre, dimostra come l’interpretazione della corte alla modifica dell’art. 81 sia particolarmente rigida, una rigidità che si inserirà, come enunciato più avanti, in ricorrenti conflitti, specialmente nelle relazioni tra lo Stato centrale e gli enti territoriali e locali. Appare pertanto importante, al fine di procedere con questa analisi, analizzare i rapporti che intercorrono tra i rami del parlamento e l’esecutivo in merito ai vincoli europei di bilancio e, contestualmente, al rapporto che si viene a generare tra lo Stato e gli enti del decentramento amministrativo, al fine poter comprendere come la giustiziabilità del bilancio possa mutare in futuro alla luce delle disposizioni costituzionali e delle sentenze della corte.

La crisi economica più recente, ed in particolare sarà utile osservare quella che genererà la pandemia, con conseguenti conflitti tra enti, appare in tal senso aver ristretto i margini di autonomia degli enti locali. Se fino ai primi anni del millennio era particolarmente vivo il dibattito sull’autonomia fiscale ed amministrativa, la crisi pandemica, sia dal punto di vista del contenimento del virus, sia per quanto riguarda ai risvolti amministrativi e contabili.

Con riferimento all’autonomia fiscale, ed in particolare la riscossione di tributi, ha avuto effetti importanti la sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 2016, in cui la Corte si è pronunciata ritenendo che la futura soppressione delle province gli avrebbe fatto perdere competenza di natura fiscale e pertanto ha dichiarato infondato il ricorso presentatole in materia ha dichiarato non fondate

¹⁸¹ Sentenza Corte Cost. 192-2012.

proprio “*in vista [...] della futura soppressione delle [...] Province*”¹⁸².

La necessità di gestire la grande recessione in arrivo ed il ristoro per il mancato gettito in capo agli enti locali, sta facendo riaffiorare un'importante forma di ritorno all'accentramento riguardante i tributi e le finanze pubbliche, proprio laddove si è per anni sostenuto che il decentramento amministrativo e la maggiore autonomia avrebbero permesso meglio agli enti di ristorarsi ed affrontare le crisi. Questo capita anche quando agli enti sia esplicitamente richiesto dalle norme vigenti di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica secondo principi di autonomia e di responsabilità nella gestione dei bilanci e di ripartire le finanze e gli oneri ad essi legati in modo corretto tra i differenti livelli territoriali.¹⁸³

Si è diffusa quindi la tendenza, oltre alla convinzione, che il momento di crisi economica generato dalla pandemia da covid-19 non possa essere affrontata in altre modalità che non attraverso un riaccentramento delle decisioni. Il rischio è che, come sostenuto in dottrina, un eccessivo accentramento impedisca agli enti territoriali di contribuire positivamente alla ripresa economica, considerando che questi ultimi sono gli enti più vicini al cittadino ed hanno una funzione fondamentale nella riscossione dei tributi e svolgimento di servizi essenziali.¹⁸⁴ Quello del mancato decentramento e della incapacità di riscuotere è uno dei temi che più ha toccato e toccherà la crisi dello stato sociale. Anche questo, come spiegato più avanti, è un tema sottoposto alla giustiziabilità di bilancio, si pone anche e soprattutto per gli enti locali il difficile bilanciamento tra l'erogazione di un servizio e l'esigenza di pareggio di bilancio in momento di recessione.¹⁸⁵

Le decisioni circa i margini di manovra per gli enti locali sono

¹⁸² Testo sentenza citata.

¹⁸³ L. Antonini, “*l'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*”, in *Rivista AIC Associazione Italiana Costituzionalisti*, Rivista N°: 4-2014.

¹⁸⁴ C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

in larga parte state intraprese attraverso decretazioni di urgenza o leggi finanziarie. Proprio per questo negli ultimi anni è stato complesso, sia per la dottrina che per il cittadino, ma anche per il decisore politico, comprendere la prassi e la ratio dei provvedimenti¹⁸⁶, spesso appellati con nomi creativi, più che altro giornalistici, ma i quali contengono complesse norme di coordinamento, celano vincoli ed intervengono sugli enti locali.¹⁸⁷

Anche a fronte della poca chiarezza normativa, nonché alla perentorietà di determinate disposizioni, le Regioni si sono trovate costrette, in più casi, ad impugnare questi testi di legge di fronte alla Corte costituzionale. Quest'ultima ha ribadito, in più occasioni, come il legislatore nazionale ha diritto e piena libertà di disporre per gli enti territoriali e locali qualsiasi tipologia di limite di spesa, anche puntuale e mutevole, a patto che sia, viene da sé, rispettoso delle norme costituzionali.

Emerge pertanto, ancor di più, come dopo anni di auspiccate autonomie territoriali, sia in atto un vero e proprio gioco di resistenze e continui accentramenti tra i due livelli nazionale e territoriale. La Corte costituzionale, in particolare, al fine di coordinare la finanza pubblica, in più occasioni ha dichiarato l'illegittimità di alcune leggi regionali le quali trasgredivano i limiti imposti dalla norma di rango nazionale in materia di spesa pubblica.¹⁸⁸ Secondo quanto disposto dalla Corte, si può arrivare ad affermare che qualunque limite venga imposto dalle norme nazionali a qualsiasi voce aggregata di spesa nel bilancio degli enti, diventa di per sé un limite che, se violato, può essere impugnato nei confronti del legislatore locale. Questo è stato peraltro concettualmente ribadito dalla Corte nella sentenza n. 139 del 2012, in particolare si stabilisce che le disposizioni nazionali

¹⁸⁶ Quali ad esempio Il Decreto c.d. "*sviluppo economico*", il decreto "*salva Italia*" e lo "*sblocca Italia*".

¹⁸⁷ G. Rivosecchi, *l'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, Rivista AIC, Rivista N°: 3-2016.

¹⁸⁸ Si prendono ad esempio le sentenze n. 310 del 2010; n. 68, n. 69, n. 108, n. 122, n. 155, n. 182 del 2011; 139 e n. 173 del 2012 della Corte Costituzionale.

possono disporre, in piena legittimità, *“puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, o riduzioni in percentuale delle stesse, poiché ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell’ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”*.¹⁸⁹

Il numero di sentenze prodotte e la necessità di analizzare in modo approfondito principi di legge che non avevano ancora una sufficiente definizione nello specifico, ha fatto sì la Corte abbia svolto appieno la sua funzione normativa anche andando oltre le norme di principio.¹⁹⁰ All’interno di questa complessità è diventata poi operativa la legge costituzionale 1/2012, che ha in buona parte costituzionalizzato alcuni dei dettami disposti dalla Corte. A titolo esemplificativo, l’art. 3 della legge costituzionale stabilisce come la delega in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti non sia più concorrente ma diventi esclusiva dello Stato, come di seguito riportato negli articoli 3 e 4 della Legge Cost 1-20120 *“1. All’articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»;* b) *al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.”*¹⁹¹

Quanto disposto stabilisce definitivamente come l’armonizzazione dei bilanci pubblici venga totalmente avocata dallo Stato. Con riferimento a questo tema risulta di rilievo affrontare la sentenza 184 del 2016 della Corte costituzione, all’interno della quale

¹⁸⁹ Sentenza Corte Costituzionale . 139 del 2012.

¹⁹⁰ G. Rivosecchi, *l’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, Rivista AIC, Rivista N°: 3-2016.

¹⁹¹ L’art. 4 della 1-2012 recita *“1. All’articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea»; b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio»*.

la Corte ribadisce che alla luce delle esigenze di bilancio previste, si riconosce come il bilancio di un Comune, di una Provincia e finanche di una Regione concorrono al bilancio complessivo dello Stato, anche qualora indirettamente, facendo parte delle collettività complessivamente amministrate.¹⁹²

Infatti, la Corte testualmente affermato che *“l’armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico- finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la previsione di gravi irregolarità idonee e pregiudicare gli equilibri dei bilanci”*¹⁹³.

Se è vero questo, è anche vero che ha affermato, all’interno della stessa sentenza, che la potestà legislativa nazionale sul tema dell’armonizzazione non limita in alcun modo che il dell’autonoma regolazione regionale e che questa autonomia trova limite solo nel rispetto dei vincoli europei.¹⁹⁴

Ancor di più la Corte definisce il bilancio come un *“bene pubblico”*, *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia all’individuazione degli strumenti attuativi delle politiche pubbliche”*¹⁹⁵.

La definizione del Bilancio come “bene pubblico” fa sì non solo che qualsiasi norma che abbia risvolti sulla finanza pubblica debba essere attentamente revisionata al fine di garantire l’equilibrio complessivo delle entrate e delle uscite, ma ancor di più, in nome della difesa di un bene pubblico e della sua sostenibilità, si può arrivare

¹⁹² G. Delledonne, *le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della corte costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti:

<https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-3-2016/1034-osf-3-2016-delledonne/file>

¹⁹³ Sentenza n. 184 del 2016, punto n. 2.1 del “Considerato in diritto”.

¹⁹⁴ Sentenza n. 184 del 2016, punti n. 2.2 e 2.3 del “Considerato in diritto”.

¹⁹⁵ (sentenza n. 184 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

senza difficoltà ad attribuzioni che diano potere di controllo nazionale togliendo discrezionalità ad enti che potrebbero cagionare danno al “pubblico”.

Questa enunciazione della Corte apre lo spiraglio ad una “eticizzazione” del pareggio di bilancio, che potrebbe ad esempio portare a vedere la disapplicazione, qualora non sufficientemente giustificate e tacciabili di inficiare l’equilibrio di bilancio, di norme che prevedono spese a tutela di una categoria o di una determinata fetta della popolazione, a fronte della totalità degli individui. Rimane, però il riconoscimento dell’autonomia finanziaria dell’ente come da art. 119 Cost. Questa situazione spiegherebbe anche perché, dal 2016, dopo che le Regioni a Statuto Ordinario sono state investite delle norme sul pareggio di bilancio, una quota importante dei giudizi di costituzionalità sono stati portati avanti dalle regioni a Statuto Speciale, le quali hanno una autonomia più marcata in termini di spesa che rende più complesso porre vincoli.¹⁹⁶

Con riferimento all’art. 97 della Costituzione, emendato dalla legge 1-2012, che dispone che “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”.¹⁹⁷, gli enti territoriali non solo vengono responsabilizzati direttamente in solido, ma il risultato ottenuto, in quanto componenti del concetto di Pubblica Amministrazione in senso lato, li sottopone al controllo costituzionale e da parte del governo nazionale e di altri enti che potrebbero impugnare una determinata disposizione.

La Corte costituzionale ha infatti enunciato, in più sentenze, che proprio ai sensi dell’art. 97, le stesse amministrazioni locali devono assicurare l’equilibrio dei bilanci al pari dell’amministrazione nazionale dello stato in coerenza con l’ordinamento dell’Unione

¹⁹⁶ G. Rivosecchi, *l’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, Rivista AIC, Rivista N°: 3-2016

¹⁹⁷ Art. 2 comma 1 Legge Cost. 1-2012.

europea.¹⁹⁸

In altri termini, questo disposto sembra comprendere quindi da un lato una competenza di natura nazionale basata sul disposto del Titolo V della costituzione, come nuovamente emendato e, al contempo, le disposizioni introdotte dalla legge rinforzata 243 del 2012 che conferiscono così una duplice competenza statale.¹⁹⁹

Questo punto fermo ha comunque dato possibilità agli enti regionali di concorrere agli obiettivi di bilancio per quanto di loro competenza, lasciando aperto comunque un vulnus, come sopra citato, alle regioni a statuto speciale. Su questo tema la corte è intervenuta con la sentenza n. 19 del 2015, in particolare attribuendo allo stato la possibilità di fissare il contributo delle regioni a statuto speciale, inteso come saldo da conseguire inderogabilmente, lasciando tuttavia spazio ad un meccanismo di intesa tra il livello regionali ed i diversi livelli locali sulla base di accordi sottoscritti dallo Stato e dalle regioni a statuto speciale.²⁰⁰

Quest'ultima, dopo anni di rigidità tra gli enti, sembra recuperare una forma di collaborazione tra i più livelli, come peraltro previsto nei sistemi di *governance* multilivello europeo, stabilendo che non è soltanto quindi necessario il raggiungimento di un rigido obiettivo, ma l'implicazione più importante non è di "risultato, bensì di metodo."²⁰¹

Questo apre la porta ad una serie di accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale che vengono siglati nel 2014 e negli anni successivi. Questi accordi vengono siglati in pieno rispetto degli statuti dell'autonomia che si ricorda come abbiano forma di legge perché approvati da legge dello stato.

¹⁹⁸ Si vedano le sentenze n. 60 del 2013, n. 88 e n. 188 del 2014; n. 141 del 2015).

¹⁹⁹ Brancasi, *Bilanci di regioni ed ee.II: una occasione persa per fare chiarezza sui vincoli di equilibrio e sul relativo rapporto con l'obbligo della copertura finanziaria* (nota a C. cost. n. 6/2017), in *Giur. cost.* 2017, 29.

²⁰⁰ Questo ribadito nella sentenza n. 19 del 2015; nonché, in maniera conforme, nelle sentenze n. 65, n. 77, n. 82, n. 89 e n. 155 del 2015).

²⁰¹ Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit. 124.

Si tratta di accordi assimilabili a convenzioni, che prevedono da un lato una espressa rinuncia ad impugnazioni a vicenda tra l'ente autonomo e lo stato, al contempo vengono fissate le modalità secondo le quali concorrere alla finanza pubblica senza prevedere forme di indebitamento da un lato e senza denaturare il modello autonomo dall'altro in uno spirito di leale collaborazione che è arrivato a diminuire sensibilmente la mole di ricorsi presso la corte costituzionale. È importante avere a mente che questi accordi hanno riguardato gli esercizi di bilancio che vanno dal 2014 al 2017, anni in cui il vulnus presente e, contestualmente, la mancata applicazione a pieno regime del bilancio per le regioni a statuto ordinario, era arrivata a creare contenzioni evidenti.

Da questo punto di vista, la dottrina si è interrogata già più volte se sia costituzionalmente tollerabile attivare degli accordi di questo tipo anche con tutte le regioni a statuto ordinario. L'autonomia statutaria e lo spirito di decentramento amministrativo che la Repubblica aveva vissuto, con tanto di presenza di un disposto costituzionale (l'ex art. 117) che stabiliva chiaramente la potestà concorrente sull'armonizzazione dei bilanci, necessitano senz'altro di rimettere in capo alle regioni tutte le loro prerogative in termini di autonomia. Diversamente, su un tema così delicato come quello del pareggio di bilancio, gli enti delle autonomie speciali si troverebbero in futuro con la possibilità di svincolare anche parzialmente al fine di compiere investimenti che le regioni a statuto ordinario invece non hanno.

Nonostante tutte le criticità emerse e le difficoltà di dialogo tra enti posti a livelli differenti, non solo per l'attribuzione, ma anche perché lo spazio di manovra di bilancio risulta troppo ridotto, bisogna però sottolineare come sia normale, prendendo anche altri Stati ad esempio in comparazione, che lo stato centrale abbia delle norme di rango costituzionale a stabilire il proprio rapporto in materia di bilancio con gli enti a lui sottoposti. È lecito quindi ritenere che la scelta di

introdurre il pareggio di bilancio in costituzione abbia avuto, oltre alla prima finalità di mantenere rigida questa disposizione, di incardinare gli enti locali in questa disposizione perentoria, non tanto per ridefinire ad ampio raggio le potestà tra enti, quanto piuttosto per limitare l'autonomia nella gestione dei bilanci.

2. Stato sociale ed equilibrio di bilancio. Le recenti sentenze della Corte Costituzionale italiana.

Agli albori dell'ingresso del pareggio di bilancio in Costituzione, in occasione dell'uscita dell'annuale seminario di studio al principio dell'equilibrio di bilancio, con riferimento alla modifica dell'art. 81 della Costituzione, tanti erano i dubbi con riferimento alle conseguenze che avrebbe potuto generare una valutazione riguardo la legittimità costituzionale di un bilancio pubblico.²⁰²

Non solo si temeva che i giudici dovessero calarsi in valutazioni riguardanti la contabilità, ma bensì dovessero fare previsioni con riferimento a momenti recessivi, inflattivi o di espansione, ma ancor di più sarebbero dovute entrare all'interno di un giudizio considerazioni riguardanti la capacità di riscossione tributaria ed una valutazione sulle entrate dell'ente, tutte valutazioni che non sono mai state valutate come "oggettive" bensì in larga parte facenti parte della sfera dell'opinione, facendo nascere dubbi sulla giustiziabilità degli stessi²⁰³.

Inoltre, la Corte avrebbe dovuto sindacare un vincolo di bilancio che non sempre è facile far conciliare con le esigenze dei diritti sociali; si pensi all'importante tensione che si è generata in alcuni Paesi, prima tra tutte la Grecia, dove le esigenze di contenimento della spesa hanno messo seriamente in crisi lo stato sociale ellenico. Peraltro, una compressione di un diritto, qualora impugnato, potrebbe dare adito ad ulteriori spese per l'amministrazione statale, con aggiunti

²⁰² Atti pubblicati in Corte Costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014.

²⁰³ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, quaderno 2011, Napoli, 2012, pp. 211-248.

oneri accessori o riconoscimenti di interessi e danni.

Con riferimento alla giustiziabilità dell'equilibrio, bisogna osservare come le disposizioni dalla legge rinforzata 243 del 2012 non siano facilmente giudicabili in ordine alla loro ottemperanza o meno della costituzione e, ancor di più, mancano anni di giurisprudenza in materia. *Il giudizio su di un vincolo finanziario appare di conseguenza complesso sia per modalità di ricorso, sia come accertamento che come dichiarazione di illegittimità costituzionale.*²⁰⁴

Un'ulteriore complessità, di natura meramente procedurale, ma non per questo secondaria, sta nella dichiarazione di illegittimità di una legge. Qualora la Corte dichiari incostituzionale una legge, questa potrebbe decadere tutta o, altrimenti il fatto stesso di cassarne una sola parte, comporta effetti diretti sull'intero impianto di un bilancio.

Pare oltremodo impensabile che i giudici costituzionali, nel dichiarare l'incostituzionalità di una norma, possano correggere la contabilità nazionale o regionale dopo aver giudicato illegittima anche solo una parte di un bilancio. Con riferimento, invece, alla possibilità di adire la corte, appare evidente come debba essere impugnata tutta una legge ed il rimettente secondo Sciacca *“dovrebbe dimostrare di dover fare applicazione nel corso del giudizio di tutte le disposizioni della legge di bilancio. Ipotesi, questa, praticamente irrealizzabile.”*²⁰⁵

Nonostante l'introduzione della legge rinforzata, atta a chiarire gli strumenti applicativi e le disposizioni per lo stato e gli enti, in realtà il testo della norma rinvia regolarmente alle disposizioni dell'Unione, disposizioni che non sono per definizione chiare trattandosi di linee di indirizzo. Alla luce del diritto dell'Unione e della funzione interpretativa

²⁰⁴ Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri, quaderno 2011, Napoli, 2012, pp 213

²⁰⁵ Cfr. G. Scaccia, *La giustiziabilità*, cit., pp. 216-17. L'unica sede in cui l'impugnazione incidentale appare maggiormente praticabile è quella dei controlli della Corte dei conti, ma anche qui non mancano limitazioni, di fatti e di diritto. Rimane poi ovviamente la possibilità dell'impugnazione diretta, da parte dello Stato e delle Regioni, nei giudizi in via principale.

della Corte di Giustizia europea in merito ai principi enunciati nel trattato, non si può scartare l'ipotesi che in futuro la Corte costituzionale possa presentare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea per chiedere di risolvere un tema di principio riguardo una determinata disposizione di bilancio.

Appare chiaro ed evidente che un campo come quello di risoluzione dei contenziosi sul bilancio sia terreno di difficile comprensione per la consulta, ma sicuramente di più semplice rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea, che ha ampi margini per l'interpretazione della ratio di una norma rispetto alle disposizioni dei trattati ed ai suoi protocolli aggiuntivi. Sicuramente, il fatto che il pareggio di bilancio non sia ancora stato introdotto a tutti gli effetti nel diritto europeo, con rango di direttiva, complica la possibilità di giudicare sulla materia, fatto che la direttiva avrebbe assistito in modo importante, con specifiche chiare anche per l'applicazione di un diritto in sede nazionale. Il fatto che vi sia tutt'ora un grado importante di interpretazione lascia immaginare che la Corte Costituzionale si avvarrà frequentemente del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.²⁰⁶

È corretto pensare che la prima azione che deve intraprendere la Corte è dover giudicare in primis se la legge di bilancio in analisi sia conforme agli Obiettivi di Medio Periodo approvati dall'Unione per per quando riguarda l'Italia. Qualora non ci fosse conformità con gli OMT dovrebbe, a quel punto, stabilire se via siano motivazioni o particolari cause che stabiliscono che lo Stato possa discostarsi dall'obiettivo. Entrambe queste ultime valutazioni risultano più complesse per una Corte che non ha competenze in materia economica.

La tecnicità potrebbe subentrare ed entrare a far parte di un

²⁰⁶ G. L. Tosato *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno, in Il principio dell'equilibrio, cit., pp. 15-19.*

giudizio a maggior ragione qualora in caso di eventi di natura straordinaria o in caso di una grave crisi economica, l'Ente fosse legittimato ad avere uno scostamento dall'Obiettivo di Medio Termine; sarebbe fuorviante immaginare che la Corte costituzionale afferma la possibilità del Paese di addivenire ad uno scostamento quando questa poi dovesse essere in un secondo momento stoppata o obiettata da un organismo di rango europeo. Eppure, la legge 243/2012, stabilisce che ci si possa discostare dall'OMT in caso di *“una situazione caratterizzata da un tasso di crescita negativo del PIL in termini reali o una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa rispetto a quella potenziale”*.²⁰⁷

Ancora, anche su questo tema sembra complesso immaginare che la Consulta si addentri in valutazioni complesse riguardo ragioni economiche e giudichi persino su situazioni sulle quali l'Unione potrebbe richiamare l'Italia in sede di semestre europeo, si potrebbe arrivare al paradosso per il quale lo Stato effettua uno scostamento che viene impugnato dalla Corte, la quale poi ne conferma la legittimità, per poi ottenere una forma di “bocciatura” dall'UE. Fino a questo momento la Consulta non si è dotata di una ragioneria od un consiglio economico che possa coadiuvarla nella sua attività, potrebbe altrimenti avvalersi di consulenze tecniche-contabili. Non è da escludere a priori che si possa investire in futuro per questo l'Ufficio parlamentare di Bilancio, di recente costituzione e sicuramente competente in materia.

Una volta risolta la possibilità di accedere alla Corte e scoperte quali possono essere le violazioni in materia di equilibrio di bilancio, più complesso diventa comprendere sia individuando come procedere con la pronuncia di incostituzionalità e, ancor di più, individuare nella disapplicazione di una norma, quali effetti questo può produrre. Una disapplicazione di una voce di spesa potrebbe finire per

²⁰⁷ Testo legge 2012-243.

generare un bilancio ugualmente non in pareggio o portare a conseguenze che non può la Corte stessa risolvere. Preso atto che ad ogni variazione di bilancio deve corrispondere una copertura per arrivare appunto a pareggio, ne consegue che la Corte dovrebbe stabilire scegliendo quali sono le coperture, intervenendo così comportandosi da legislatore ed entrando nella contesa di opinione.

Per sua stessa definizione, infatti, il controllo costituzionale deve essere preciso e stabilire se una determinata legge sia rispettosa o meno del dettato costituzionale. Diversamente, la Corte potrebbe stabilire che, con riferimento alle leggi di bilancio, non si debba occupare di intervenire sul testo della legge facendo in modo che questa abbia poi una sua logicità, ma potrebbe limitarsi a chiedere un intervento urgente del legislatore per adeguare la norma alla pronuncia. Rimane poi il fatto che la Corte deve esimersi il più possibile dal dare indirizzi che possano essere intesi come di parte. In questo emerge il già affrontato tema della necessità da parte della Corte di bilanciare le esigenze di bilancio con il rispetto dei diritti civili. Il bilanciamento di questi diritti con le disposizioni derivanti dall'UE sembra che possa obbligare in talune occasioni la Corte a doversi sbilanciare in un senso od in un altro.

Osserveremo, a tal proposito, la giurisprudenza che è intercorsa nel frattempo tra il 2012 e quella immediatamente successiva l'introduzione del nuovo dettame costituzionale.

A tal riguardo si prendono in considerazione le più significative sentenze del 2015, ed in particolare la 10, la 70 e la 178 le quali hanno messo in evidenza come la Corte, con riferimento al tema del bilanciamento di questi principi, è inevitabilmente coinvolta e portata a pendere in una delle direzioni. Questa non è cosa nuova ed è stata in parte trattata in precedenza; già il testo originario dell'art. 81 parlava di raggiungimento dell'equilibrio di finanza pubblica come interesse di livello costituzionale, per quanto non fosse previsto ancora il pareggio di bilancio. È comunque evidente come l'art. 81 alla prova del

confronto con i diritti fondamentali, finisce per essere soverchiato da questi ultimi, ma purtroppo non è sempre così, in particolare quando per anni la disciplina è stata intesa con particolare rigorismo rispetto al “nuovo” equilibrio.²⁰⁸

A livello interno, il dettato originario dell’art 81 non era mai stato visto come problematico o come limite. Fu solo dall’inizio degli anni ’90 che si diffusero molteplici timori circa il fatto che il Paese si stesse indebitando eccessivamente e che non potesse sopravvivere ad una situazione di questo tipo. Il timore per la tenuta del bilancio nazionale si è cominciata a fare così pressante che la Corte ha cominciato, in più occasioni, ad emettere sentenze che parlassero in più occasioni di necessità di controllo della spesa ed oculatezza degli investimenti, anche a fronte dell’esigenza di bilanciare dei diritti sociali che altrimenti non sarebbero stati garantiti a causa delle scarse coperture finanziarie.

Secondo una parte consistente della dottrina, esistono dei diritti sociali “di origine derivata” che inevitabilmente hanno un costo ed il loro godimento è subordinato alla capacità dell’ente di garantire, anche monetariamente, la copertura di questo diritto. Tra i tanti si pensa sicuramente al diritto alla pensione. Questo diritto esiste finché lo Stato è in grado di incamerare risorse che poi andranno elargite ai cittadini che abbiano maturato gli anni contributivi.

La mancanza di risorse a causa di un impoverimento del mercato del lavoro farebbe venire meno questo diritto; al contempo poi esistono diritti che si possono sostanziare senza necessità di coperture finanziarie. Ai primi, rispetto ai secondi, è dedicata attenzione in materia di azzardo morale delle pubbliche

²⁰⁸ V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, cit., pp. 456-57 secondo cui “ci si troverebbe di fronte non già ad un principio, sia pure generale, suscettibile di costituire il termine di confronto e il metro di paragone della legittimità di singole leggi ordinarie (di spesa o di bilancio), bensì ad un obiettivo di politica finanziaria, rispetto al quale l’idoneità di singoli provvedimenti a conseguirlo o meno sarebbe difficilmente valutabile alla stregua di precisi criteri giuridici, ma potrebbe risultare solo da una globale e complessiva valutazione d’ordine eminentemente politico-economico.”

amministrazioni in materia di bilanci pubblici.²⁰⁹

Questo lessico entra nel linguaggio della Corte già con la sentenza 455 del 1990, in cui la Corte afferma con fermezza che tra questi diritti c.d. derivati esiste ed è fondamentale quello alla salute ed all'equo trattamento sanitario. In particolare la Corte sostiene che *“al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento.”*²¹⁰ Questo indirizzo della Corte viene poi successivamente ripreso in più occasioni specialmente quando viene affrontato il tema del diritto alla salute o qualora vengano impugnate leggi di bilancio che possano vedere limitato il diritto a ricevere idonee cure medico sanitarie.²¹¹

Questa linea è stata poi portata avanti, a partire dagli anni '90, in tutti gli ultimi trent'anno. La Corte non ha mai superato il suo ruolo di costituzionalità e, in tal senso, non si è mai permessa di invadere lo spazio del legislatore, le sue decisioni di natura politica e/o programmatica all'interno del bilancio pubblico. Vero è, però, che le ultime disposizioni in materia di pareggio di bilancio, come precedentemente annunciato, impongono che la legge dichiarata incostituzionale in una sua parte, venga comunque resa applicabile ai sensi della pronuncia e sia rispettosa dell'equilibrio di bilancio. Questo

²⁰⁹ S. Holmes, C. R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999.

²¹⁰ C. Colapietro, M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 611.

²¹¹ Si vedano sentenze nn. 247/1992, 218/1994, 304/1994, 267/1998.

comporta che la Corte debba intervenire per riequilibrare la legge anche da un punto di vista monetario oltre che emettere un giudizio complessivo sull'ammissibilità di determinate voci di spesa. In tal senso, non si può escludere che la Corte, si vedranno più avanti alcuni casi recenti, si trovi obbligata a dover intraprendere delle decisioni che abbiano dei risvolti decisionali in merito alla correzione di voci di spesa. In particolare, qualora si stabilisca che una spesa non sia idonea e venga pertanto cassata, al fine di mantenere il pareggio di bilancio, la Corte potrebbe trovarsi costretta a riallocare alcune risorse o a ritoccare delle entrate previste, se il bilancio deve rimanere in pareggio.

Anche se fino ad oggi la Corte, come sembra ovvio, si è sempre astenuta dall'emettere valutazioni di tipo discrezionale che sfociassero nella competenza "politica", nulla esclude che in futuro si debba trovare costretta, oborto collo ad elargire giudizi che possano avere una ricaduta politica. Si pensi se la Corte si dovesse trovare a cassare anche solo parzialmente una riforma attuata da una maggioranza di governo.

A tutela dei diritti sociali più costosi, che abbiamo definito derivati o vincolati alla voce di spesa, sono veri due assunti, il primo innanzitutto che ogni diritto, per ritenersi tale ha comunque un suo livello minimo di rispetto, al di sotto del quale non può essersi ritenuto garantito. In tal senso si può pensare ai livelli minimi di pensione o ad un qualitativo minimo di prestazione sanitaria. Da questo punto di vista molto hanno aiutato, da parte delle amministrazioni pubbliche, le adozioni dei c.d. LEP, i Livelli Minimi di Prestazione. Questi possono ben aiutare a fissare il limite al di sotto del quale un diritto non si può considerare garantito. In *secundis*, è necessario poi che la Corte garantisca che vengano applicati, con riferimento ai diritti sociali, i tradizionali principi di ragionevolezza ed uguaglianza, nonché la non arbitrarietà delle scelte del decisore politico in materia di diritti sociali da garantire.

Di tutte queste considerazioni, la Corte costituzionale ha fatto oggetto molteplici sentenze, tutte peraltro intercorse nei primi anni dall'entrata in vigore delle disposizioni della legge organica rafforzata, quindi nel corso dell'esercizio 2015. È l'esempio delle pronunce n.10, 70 e 178 del 2015 della Corte Costituzionale, tra le più note, anche da un punto di vista mediatico. La Corte ha dovuto analizzare ed affrontare il tema dell'equilibrio tra il pareggio di bilancio da un lato e la garanzia di diritti sociali che avevano un costo per lo stato stesso, con scelte in tutti e tre i casi non ancora diventate consuetudine.²¹²

La sentenza 10 del 2015 ha avuto come oggetto la pronuncia di legittimità della celebre Robin Tax²¹³, sentenza che più di altre ha subito i dettami dell'art. 81, suscitando grande dibattito in dottrina²¹⁴.

La Corte, fino al punto n. 7 delle considerazioni in diritto, la pronuncia poteva sembrare una qualsiasi sentenza sul mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio. Tuttavia, dal punto in questione, la Corte si addentrata in considerazioni di natura fiscale e finanziaria che le considerazioni finanziarie, con valutazioni che sono entrate in modo prorompente nelle scelte di natura più politica-decisionale, portando pertanto e ribaltare il giudizio sino a giudicare sulla sua costituzionalità. Questo esempio dimostra come la Corte, nello stabilire la legittimità costituzionale o meno di un determinato provvedimento di spesa sia necessariamente portata a produrre effetti che rischiano di invadere la sfera politico-amministrativa oltre a doversi cimentare in valutazioni di natura economica e di sostenibilità dei diritti. La Corte, infatti, nel caso di specie ha stabilito che le disposizioni impugnate in merito alla Robin Tax fossero incostituzionali ma soltanto con riferimento agli effetti futuri che

²¹² Cfr. C. Favaretto, *Le conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e l'opinione dissenziente nell'A.S. 1952: una reazione alla sentenza 70/2015?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, p. 7.

²¹³ introdotta dall'art. 81, commi 16, 17, 18 del decreto legge n. 112 del 2008.

²¹⁴ D. Messineo, «*Accadde domani*»: *l'illegittimità costituzionale ipotetica di un seguito legislativo mancato nella sentenza della Corte costituzionale sulla "Robin Tax"*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 4/2015; A. Morelli, *Tutela nel sistema o tutela del sistema? Il «caso»*

avrebbero generato. Questa valutazione sui diritti futuri è stata estremamente innovativa²¹⁵, ed apre uno spiraglio ad una serie di altre sentenze, alcune di queste analizzate più avanti, che dimostrano come, tesi sostenuta in precedenza, una valutazione in merito ad una voce di spesa od alla necessità di garantire un diritto non può essere scevra da conseguenze di natura politica ed amministrativa. Proprio per questo, la Consulta ha largamente spiegato in questa sentenza che la sua pronuncia si è resa necessaria “*allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, ed evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, “effetti ancor più incompatibili con la Costituzione”*”²¹⁶.

Nelle parole della Corte, si dimostra una tesi sostenuta nelle premesse di questo capitolo, l'intervento in merito ad una voce di bilancio avrà in numerosi casi, come conseguenza, il necessario riaggiustamento di tutto il disposto della legge di bilancio, con la necessità per la Corte di intervenire in senso esteso su tutto l'impianto della legge qualora questa dovesse generare dopo l'intervento delle storture giuridiche. L'art 81 e la ferrea disciplina del pareggio, appare da un lato che sia inteso non solo come principio di diritto, ma possa contenere in sé l'applicazione di numerosi altri diritti che dipendono dalla presenza di coperture finanziarie.²¹⁷ Con riferimenti invece alla necessità di riassetare tutto l'impianto della norma di bilancio garantendone una operatività, stabilità ed al contempo ottemperanza del pareggio, è la stessa Corte che afferma che una dichiarazione di incostituzionalità di un dispositivo (sempre con riferimento all'incostituzionalità della Robin Tax) potrebbe generare “*uno*

²¹⁵ A. Pugiotto, *Un inedito epitaffio*, cit., pp. 2-3, mette in luce le differenze che separano la sentenza n. 10/2015 da alcuni precedenti cui pure era stata accostata in dottrina, come le sentenze nn. 370/2003, 13/2004 e 423/2004, che risolvevano questioni di legittimità proposte in via di azione, e non in via incidentale;

²¹⁶ Così Corte cost., *ivi*, punto 8 Cons. in diritto.

²¹⁷ I. Ciolli, *L'articolo 81*, cit., p.3, L'art. 81 della Costituzione. da limite esterno al bilanciamento a super principio, Forum di Quaderni Costituzionali, 2015.

*squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una nuova manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale*²¹⁸, dimostrando quanto sostenuto in precedenza in merito agli interventi costituzionali su singole voci di entrata o di uscita del bilancio.

La pronuncia esaminata è stata, come detto in precedenza, una delle più commentate degli anni recenti, specialmente quando questo ha portato a definire l'equilibrio dei bilanci come non solo un semplice principio ma bensì un super principio costituzionale proprio in origine dell'ordinamento europeo e conseguentemente di quello nazionale per come introdotto dall'art. 81.

Questa assunzione collocherebbe inevitabilmente l'art. 81 ed il pareggio di bilancio, che erano originariamente principi di natura secondaria, ad avere un ruolo finanche sovraordinato rispetto a determinati diritti. In questo ritorna quanto sostenuto in precedenza, se l'equilibrio di bilancio è da considerarsi alla stregua di un bene pubblico ed un principio cardine, quest'ultimo finisce per essere inevitabilmente ritenuto come resistente di fronte ad esigenze di diritti dei singoli o di singoli gruppi. In altre parole, si potrebbe verificare il caso che, all'interno di una decisione di bilanciamento tra l'equilibrio di bilancio ed il diritto di un singolo lavoratore o di una categoria, l'interesse di bilancio prevarrebbe in quanto bene pubblico "collettivo" e di interesse "generale".

Con riferimento alla necessità di garantire una continuità di bilancio, poi, ad onor del vero, fino al momento attuale la consulta ha sempre affrontato le discipline di bilancio contemplando, all'interno delle sue pronunce, anche un equo bilanciamento rispetto ai principi costituzionali, in particolare l'art. 2 e l'art. 3 della Costituzione sono stati invocati dalla corte al fine di compensare ipotesi di vuoto di bilancio che sarebbero state generate dalla cassazione di intere voci

²¹⁸ V. Corte cost., *ivi*, punto 8 Cons. in diritto.

di spesa, al fine di evitare che fosse necessaria l'emanazione di una ulteriore legge finanziaria da parte dello stato che avrebbe portato ad una *“perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza”*²¹⁹;

Si può di conseguenza affermare che la sentenza 10-2015 sia la prima dall'introduzione del Fiscal compact in costituzione in cui la Corte con le sue decisioni produce conseguenze finanziarie dirette ed apre lo spiraglio ad una disciplina che intervenga anche sulla bontà o meno di determinate scelte di bilancio ergendo quindi l'art. 81 a massimo principio costituzionale.²²⁰

A fronte del possibile squilibrio di bilancio e dell'ipotetico buco finanziario che avrebbe generato la semplice sentenza all'interno della norma finanziaria dello Stato, la Corte si è interrogata sugli effetti che avrebbe prodotto la sua pronuncia, agendo in tal modo con funzioni parzialmente legislative.²²¹

La pronuncia n. 10-2015, che ha fatto scuola, non solo ha aperto la strada ad un filone interpretativo, ma è stata accompagnata da altre pronunce ugualmente dibattute sia dalla dottrina che dalla pubblica opinione. Si pensa in particolare alla sentenza n. 70 sempre del 2015, celebre per gli importanti effetti che ha generato sui conti dello stato. Questa sentenza, in particolare, ha dichiarato illegittimo l'articolo 24, comma 25, del DL n. 201 del 2011²²² ed in particolare il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni disposto dal DL citato. Questo ha portato di conseguenza a dover rivalutare le pensioni come disposto in origine generando uno squilibrio evidente

²¹⁹ M. Belletti, *Costituzione e spesa pubblica: le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*. Giappichelli, 2014.

²²⁰ A. Morelli, *Principio di totalità ed illegittimità della motivazione: il seguito giurisprudenziale della sentenza sulla robin tax*, Periodico Consulta Online, 2015.

²²¹ M. Ruotolo, M. Caredda, *ivi*, p. 12, *“sembra, insomma, che la Corte, dinanzi ad una sentenza (potenzialmente) di spesa, non si sia fermata alla considerazione del buco finanziario ma si sia interrogata su che cosa, grazie a quella spesa, di andasse a realizzare.”*

²²² La c.d. “Riforma Fornero”.

nei conti pubblici dello Stato.²²³

La Corte in questa pronuncia, nonostante il rischio di creare un importantissimo squilibrio nel bilancio dello Stato, ha ritenuto e tenuto il punto sulla necessità di affermare il diritto acquisito alla pensione ed al suo importo per i cittadini.

La Corte è stata accusata di aver messo a concreto rischio i conti dello Stato potendo portare persino ad un rischio di default.

Sicuramente la crisi dei debiti sovrani che si era consumata qualche anno prima ha spaventato una parte della classe dirigente italiana di fronte alla necessità di dover coprire con ulteriori spese uno squilibrio così importante, a difesa delle ragioni della Corte, è opportuno tenere in considerazione come il diritto alla pensione non solo è un diritto acquisito, ma è un'asse portante del sistema italiano dei diritti sociali del nostro Paese. Ancor di più nel momento in cui l'adattamento pensionistico era già stato previsto e di conseguenza accordato, pareva difficile che la Corte potesse accettare che questo diritto venisse totalmente compresso e finanche violato dalla disposizione del Governo.

Con riferimento agli effetti epocali della pronuncia della Corte sul bilancio dello Stato, mentre in precedenza si è sottolineato come la Corte, in occasione della sentenza 10-2015, abbia emesso una sentenza sulla Robin Tax esclusivamente sugli effetti e sull'efficacia futura di questa norma e quindi abbia potuto non interessarsi né quantificare direttamente l'esito delle minori entrate o maggiori spese generato dalla sua pronuncia, nella sentenza n. 70-2015, appare impossibile immaginare che la consulta non avesse preso in considerazione gli ingenti effetti di bilancio che avrebbe generato sbloccando il fermo delle pensioni previsto dalla c.d. "Riforma Fornero".

Questo è il primo evidente caso in cui la Corte, anche di fronte

²²³ Si ritiene che si sia generato un effetto di "buco" di bilancio 17,6 miliardi per il 2015 e 4,4 miliardi per il 2016.

al rischio di squilibrio per lo Stato, stabilisce di conservare un diritto sociale ritenuto fondamentale per i cittadini e, al contempo, non interviene sull'impianto della norma di bilancio prevedendo ulteriori entrate o abbattendo altre voci di spesa. D'altronde, mentre per piccole misure la Corte potrebbe arrivare a suggerire o ad intervenire direttamente sull'impianto di bilancio, appare impossibile immaginare che la Corte stabilisca, tramite sentenza, senza un intervento del Parlamento, unico organo deputato ad approvare norme di bilancio.²²⁴

Risulta interessante notare come sia nelle tesi a sostegno dell'illegittimità della legge Fornero, sia nelle tesi del Governo in difesa della norma attenzionata, entrambe invocavano il rispetto del disposto dell'art. 81, da una parte sostenendo come questo fosse un dispositivo rigido da non poter violare ai sensi di quanto previsto in sede europea ed alla luce degli impegni che l'Italia aveva assunto, dall'altra si invocava lo stesso articolo definendo che il suo ruolo fosse quello sì di far quadrare i conti, ma non comprimendo un diritto sociale così fondamentale come quello alla pensione dei cittadini.

È singolare notare come le diverse parti nella contesa invocassero lo stesso testo con due interpretazioni sostanzialmente opposte. Questo a dimostrazione non solo che sarà necessario in futuro ampliare il numero di norme che definiscano al meglio i principi delle norme di bilancio, ma ancor di più si nota come l'equilibrio di

²²⁴ Enzo Balboni, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 5/2015; n. 70/2015 della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, 2015; Carlo Favaretto, *Le conseguenze finanziarie*, cit.; Sara Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 5/2015; Elena Monticelli, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *Rivista AIC*, 2015; Enrico Morando, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Andrea Morrone, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Glauco Nori, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 5/2015; Gabriella Palmieri Sandulli, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Daniele Porena, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; Giulio M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015;

bilancio sia diventato a tutti gli effetti un principio che si “scontra” con tutti gli altri principi della Costituzione Italiana.

La Corte quindi, dopo i primi anni di rigorismo, con questa prima sentenza ha manifestato come nella contesa del bilanciamento tra esigenze di pareggio dei conti e diritti sociali “condizionati”, ribadisce che le scelte di legge, per quanto politiche e proprie del legislatore sotto input dell’esecutivo, debbano comunque essere condizionate da un criterio di ragionevolezza che vada a garantire un nucleo di diritti fondamentali che comunque la Corte stessa deve salvaguardare²²⁵.

Oltre ad un nucleo di diritti fondamentali da osservare e che la Corte sembra impegnarsi a difendere ad ogni costo, la consulta stessa affronta il tema, nelle considerazioni di diritto, delle aspettative acquisite in questo caso dal lavoratore “*con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”*”²²⁶.

La Corte non solo ha definito come irragionevole il fatto che si vada a ledere un diritto ed una aspettativa acquisita dal lavoratore²²⁷ ma, ancor di più, ha invocato l’art. 38 della costituzione che ricorda come ogni cittadino abbia diritto all’assistenza sociale ed al mantenimento. Si ricorda come la Consulta in realtà avesse già ammonito il parlamento nella pronuncia n. 316 del 2010, riguardante la cancellazione della perequazione per le pensioni superiori ad 8 volte le minime nel 2008, stabilendo nel testo della

²²⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 70/2015, punto 8 Cons. in diritto: “*il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, deve “dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona”*” Si veda anche la sent. n. 316 del 2010.

²²⁶ Corte cost sentenza 70-2015 punto 10 considerazioni in diritto.

²²⁷ Così Corte cost., *ivi*, punto 10 Cons. in diritto; e ciò “*con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività”*” (sent. n. 349 del 1985)” così Corte cost., *ibidem*.

sentenza che *“la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d’acquisto delle pensioni.”*

Anche qui la Corte, come poi fatto successivamente con riferimento alla Riforma Fornero ed al blocco pensionistico delle annualità 2012-2013, ha impedito che una scelta politica, avvalorata da una esigenza di equilibrio di bilancio, prevalesse sulla tutela dei diritti sociali.²²⁸

L’ultima rilevante sentenza che ha interessato il periodo di entrata in vigore delle disposizioni della legge 243, che applica il disposto costituzionale, è stata la pronuncia n. 178 del 2015²²⁹.

Questa pronuncia ha avuto come argomento la retribuzione dei dipendenti della PA, con conseguente sentenza sull’adeguamento stipendiale²³⁰. Il cosiddetto blocco dei contratti ha visto la dichiarazione di illegittimità costituzionale. In particolare, la Corte interviene sostenendo che, per quanto in casi di estrema necessità ed a fronte di una recessione economica sia possibile ritenere, momentaneamente, utile il blocco dell’adeguamento degli stipendi del pubblico impiego, questo però non sia il caso di specie, ed in particolare, citando anche la Direttiva n. 2011/85/UE relativa ai “requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”, afferma come ai sensi della direttiva citata bisogna tenere presente che larga parte

²²⁸ E “senza che di tale sacrificio renda una ragionevole ed espressa spiegazione che possa costituire spunto di riflessione anche per il Giudice delle leggi.” Così A. Sgroi, *La perequazione*, cit., p. 522.

²²⁹ Su tale pronuncia si veda in dottrina: R. Pinardi, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di “incostituzionalità sopravvenuta”?*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 8/2015; A. Ruggeri, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in www.questionegiustizia.it, 27 luglio 2015.

²³⁰ Secondo la disciplina risultante dall’art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come specificato dall’art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122.

delle scelte finanziarie intraprese hanno effetti non soltanto sull'anno in corso ma possono a maggior ragione influenzare un intero ciclo economico. Una scelta di blocco retributivo annuale o biennale non può essere giustificata come strumento utile al fine di contenere la spesa pubblica in un ciclo economico. La Corte ha quindi accettato la sensatezza che il Governo opponga motivazioni di ciclo economico e, al contempo, afferma che in tal senso la possibilità di bloccare un ciclo contrattuale non sia di per sé illegittima. Al riguardo si introduce anche la situazione della contrattazione collettiva, che emerge dal disposto costituzionale dell'art. 39, affermando che sia compito della legge di bilancio stabilire l'importo totale destinato al rinnovo del pacchetto complessivo dei contratti che verranno rinnovati nel pubblico impiego, massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

Da questo punto di vista, la Corte, preso atto della materia estremamente complessa ed interessante già più profili normativi, alcuni di questi di rango costituzionale, non ha dichiarato una incostituzionalità della norma applicata in sé, ma ha stabilito che l'approvazione della norma contestata avrebbe creato, *pro futuro*, una forma di illecito costituzionale. Inoltre, con riferimento alla tematica della pronuncia della Corte, si è per un'altra volta affrontato il bilanciamento tra alcuni diritti costituzionali riconosciuti, in particolare quelli facenti parte della cosiddetta Costituzione economica, e tra questi gli articoli 36 sulla adeguata retribuzione ed il 39 sulla contrattazione collettiva, con la disciplina europea sul bilancio.

La Corte ha peraltro citato più fonti di rango comunitario, questo contribuendo a dimostrare che ormai la disciplina di bilancio è diventata dal punto di vista normativo e giurisdizionale, una filiera unica che dagli enti territoriali arriva sino alle norme comunitarie.

Parlando di interesse generale all'equilibrio dei bilanci ed alla loro sostenibilità, la Corte ha contribuito ancora una volta a dare un valore di interesse pubblico alle norme di sostenibilità. Nel fare questo

ha citato anche la direttiva UE n.85/2011²³¹ la quale recita che *“le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente limitati”*.

Il Giudice costituzionale, ancor di più, ha ritenuto non accettabile la presunta durata di questa disposizione che era nata come transitoria ma che sarebbe diventata, nei fatti, di media-lunga durata. Pertanto, questa scelta operata in sede di legge finanziaria per l'anno 2015, avrebbe violato qualsiasi criterio di ragionevolezza definito dalla Corte.

Dopo aver concluso ed analizzato queste tre sentenze di grande portata e che hanno contribuito a fare scuola e giurisprudenza, si può arrivare a sostenere che sicuramente il principio di pareggio di bilancio sia stato eretto a principio costituzionale a tutti gli effetti, e, se è vero che la disciplina introdotta dagli art. 81, 97, 117 e 119 deve essere regolarmente applicata valutando se la sua applicazione può comprimere o meno altri diritti, in particolare quelli sociali, ai quali deve essere parimenti garantita una tutela e che devono essere preservati almeno nel loro nucleo più solido. Sembra inoltre sempre più chiaro, specialmente con riferimento alla sentenza 70-2015, che la Consulta non venga frenata dal fatto che la tutela di questi diritti possa essere costosa in termini pecuniari ma, diversamente, accetti il fatto che la tutela dei diritti sociali abbia un costo, anche elevato, per il sistema costituzionale. Pertanto, risulta interessante notare come, a fronte degli appetiti del legislatore di trovare coperture di spesa che possono andare a scalfire il c.d. stato sociale, sia proprio la Corte ad agire da contro-bilanciamento rispetto alle tutele dei cittadini. Attualmente si è pronunciata introducendo il criterio della

²³¹ “Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”, facente parte del c.d. *Six Pack*, la quale, al 20° Considerando, così spiega: “la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale” e che *“Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide”*.

“ragionevolezza” delle scelte operate dal legislatore, fermo restando che quest’ultimo possa godere di più ampi margini di discrezionalità nel caso di recessioni economiche particolarmente gravose.

Sarà di grande interesse notare come il legislatore agirà nel corso dei prossimi provvedimenti di bilancio a fronte della recessione causata dalla pandemia da Covid-19. La Corte, a riguardo, già nella sentenza n. 151/2012 aveva affermato che vi possono essere compressioni in casi *“eccezionali, non arbitrari, che consentano di giungere allo scopo prefissato, ma con una attività temporalmente limitata”*²³² e, comunque, sempre garantendo un livello di rispetto minimo dei diritti sociali più basilari.

Oltre alle azioni di impugnazione di leggi di bilancio dello Stato, come emerso in precedenza, è importante sottolineare i sempre più numerosi casi nei quali la Corte Costituzionale si è dovuta pronunciare su ricorsi diretti degli enti. Ne sono dimostrazione i casi che hanno visto entrare in gioco dei conflitti di attribuzione circa la potestà di legge sull’assunzione del personale interno²³³, oppure lamentate limitazioni dell’autonomia finanziaria e, parallelamente, l’esorbitare dalla competenza statale concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, nei casi in cui sono stati posti limiti puntuali alle voci di spesa regionali²³⁴. Occorre, inoltre, ricordare che là dove il legislatore statale è intervenuto ad apportare dei tagli alla spesa nel settore sanitario, alcuni enti regionali hanno lamentato la lesione della loro potestà in materia di Sanità e tutela della salute. Infine, le Regioni ad autonomia differenziata hanno lamentato la

²³² Così la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 245/1997; 299/1999; 223/2012; 310/2012; 304/2013.

²³³ Sent. n. 151/2012 in relazione alle riduzioni di spesa che possano essere deliberate dalle Regioni con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell’art. 121 Cost., ossia il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

²³⁴ Sent. n. 173/2012 in merito ai limiti imposti alla possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché in relazione alla possibilità di ricorrere a contratti formativi ed ai trattenimenti in servizio. Ulteriore questione ha riguardato la possibilità per i titolari di incarichi dirigenziali di percepire un’ulteriore retribuzione derivante dall’espletamento di incarichi aggiuntivi.

violazione delle norme statutarie e di quelle di attuazione per quanto concerne il potere di determinazione delle entrate erariali tributarie riscosse nel territorio della Regione.²³⁵

A fronte delle citate obiezioni, la Corte ha, in primo luogo, ridefinito il significato del “coordinamento della finanza pubblica”, ritenendo che internamente a questo si possa interpretare se un intervento di natura statale sia da considerarsi lesivo o meno della competenza autonoma della regione.

In particolare, la Consulta ha ribadito il costante orientamento secondo cui nelle *“norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”*.²³⁶

Questa indicazione pare assumere un carattere restrittivo nei confronti delle Regioni. Se da un lato è corretto assumere che siano da prendere in considerazione principi generali sul controllo delle finanze ed il loro coordinamento, è vero anche che qualsiasi limitazione deve essere valutata nel momento contingente, ovvero se si tratta di un momento di recessione economica o meno.

La Corte a riguardo ha sostenuto nella sentenza 151 del 2012 che lo Stato non ha *“il potere di derogare al riparto di competenze fissate dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di*

²³⁵ V. la sent. n. 215/2012 in relazione alla determinazione da parte del legislatore statale dei limiti al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed alla determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna amministrazione.

²³⁶ Si veda anche sentt. della Corte Cost. nn.139/2009; 237/2009; 205/2013.

*sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale*²³⁷.

È necessario tenere in considerazione la situazione generata dall'approvazione della legge costituzionale n.1/2012 che ha emendato le potestà legislative in materia di coordinamento dei bilanci tra le Regioni e lo Stato spostando la materia dell'armonizzazione della finanza pubblica dall'articolo 117 al 119. Questo ha portato e porta tutt'ora inevitabilmente da un lato le Regioni, abituate ad avere una loro potestà in materia ed avendo comunque bilanci composti da importanti voci di gettito fiscale, ad entrare in conflitto in più occasioni con lo Stato.

Vero è che gli eventi di straordinaria portata come le crisi economiche che si sono succedute hanno garantito allo Stato una sufficiente base giuridica al fine di giustificare le sue scelte in materia di finanza pubblica anche con conseguenze dirette sulle autonomie regionali. Proprio per questo in più occasioni la Corte già concesso una larga capacità al legislatore di redigere norme a discapito della competenza regionale.²³⁸

Se pertanto da un lato è vero che in ragione della crisi economico-finanziaria, i margini dello Stato, al fine di osservare le regole di pareggio, sono inferiori, è anche vero che aumentano le sue possibilità di intervenire con norme straordinarie, a patto che siano attività appunto straordinarie e non reiterate negli anni.

La Corte costituzionale, nel garantire queste maggiori libertà di azione ha comunque dovuto sottolineare i limiti per il legislatore in materia, in particolar modo *“il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo*

²³⁷ Corte costituzionale sentenza n. 151/2012.

²³⁸ Si deve considerare la complessa attuazione dell'art. 119 Cost. dopo la modifica costituzionale intercorsa.

*Stato e [...] va, inoltre, considerato che il suddetto impegno di ridurre il bilancio al pareggio ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti».*²³⁹ Le osservazioni della Corte hanno quindi innanzitutto natura. Dunque, la prima declinazione che sembra assumere la Corte è un criterio di ordine “momentaneo”, non si possono applicare effetti duraturi nel tempo che abbiano una funzione di straordinarietà ma, contrariamente, deve essere enunciata nelle norme stesse la straordinarietà dell’evento, altrimenti senza aver fissato un limite concreto dell’effetto delle norme straordinarie, queste potrebbero protrarsi nel tempo.

Emerge poi, anche sul versante degli enti regionali e la proiezione locale dei bilanci, l’esigenza di bilanciare le esigenze di pareggio di bilancio con la necessaria garanzia di tutele giuridiche dei diritti in capo ai cittadini in applicazione di un principio di solidarietà²⁴⁰, stabilendo come limite la necessaria tutela di un “nucleo” minimo di diritti per il quale è già stata richiamata in precedenza la giurisprudenza che ne ha sancito a più riprese la necessaria tutela, sia di alcuni diritti sociali che la garanzia di erogare nei servizi dei livelli essenziali di prestazione.²⁴¹

Questo aspetto dei livelli minimi è stato affrontato in più occasioni, da parte delle Regioni, con riferimento alle prestazioni di natura sanitaria ed in genere con tutte le politiche per la salute. In questa materia, sicuramente complessa ed al contempo ritenuta fondamentale come diritto essenziale, il diritto alla salute è considerato un diritto inalienabile non solo dalla Costituzione italiana ma anche dalla Carta dei Diritti europea, facente parte del corpus dei trattati UE.

²³⁹ Sent. Corte Cost n. 142/2012.

²⁴⁰ Il principio solidaristico, quale forma di legittimazione dei sacrifici imposti, è richiamato nella sent. n. 116/2013.

²⁴¹ C. Pinelli, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887.

Al fine di comprendere ed affrontare questo tema sicuramente delicato, nel quale si introduce anche un complesso tema di attribuzione, è necessario considerare come si concilino le esigenze di coordinamento delle finanze per arrivare al pareggio di bilancio con la più generica tutela della salute dei cittadini.²⁴² La Corte costituzionale ha già sentenziato in più occasioni che *“l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa”*²⁴³, lasciando pertanto ritenere che il legislatore nazionale abbia, senza rischio di illegittimità, imporre delle forme di limite alla spesa delle Regioni, al fine di ottemperare ad obiettivi da conseguire a livello europeo e nazionale. A maggior ragione, questo emerge in maniera più prorompente da quando il nuovo dettato costituzionale dell'art. 119 attribuisce una potestà esclusiva allo Stato.

A questo punto è necessario affrontare il tema di bilanciamento dei livelli essenziali delle prestazioni e lo scontro con le esigenze di coordinamento dei bilanci. Come enunciato dalla Corte stessa, anche qui emerge come, strumento di valutazione e di giudizio il principio della “ragionevolezza” nell'operato del legislatore, che comunque sembra pendere verso una affermazione della considerazione e della tutela delle prestazioni sanitarie secondo una applicazione di natura solidaristica.²⁴⁴ L'esigenza di comprendere a fondo e di bilanciare il raffronto tra la disciplina dell'equilibrio di bilancio da un lato e, dall'altro il rispetto dei diritti sociali ha portato la dottrina in materia ad approfondire l'interpretazione del testo costituzionale al fine, da un lato, di

²⁴² A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011.

²⁴³ Sentenza citata.

²⁴⁴ Sent. n. 241/2012 riguardante l'introduzione di un «contributo di solidarietà» gravante sui titolari di redditi superiori ai 300.000 euro annui.

verificare la rispondenza delle soluzioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale, e, dall'altro, di elaborare risposte che possano trovare nel testo costituzionale una solida base di riferimento.²⁴⁵

Certamente la Corte costituzionale non può sindacare in alcun modo nel merito le scelte di natura politica e conseguentemente di spesa dello Stato e degli enti regionali²⁴⁶, può tuttavia entrare nel merito del pareggio *sic et simpliciter* e può, inoltre sindacare se qualche spesa prevista possa nel tempo verificarsi più aggravata di quanto previsto.²⁴⁷ Anche lo stesso criterio della ragionevolezza, citato in più occasioni dalla Corte stessa al fine di pronunciarsi, cela in sé una forma di giudizio. Questo per arrivare a sostenere che qualsiasi giudizio da parte della Consulta o è di natura "politica" o, inevitabilmente ha delle ricadute nella sfera di natura politica. Ancor di più diventa sempre più complesso, sotto questo aspetto, il sindacato di bilanciamento che deve svolgere la Corte nella valutazione tra il rispetto dei diritti fondamentali e l'ormai sancito principio costituzionale del pareggio di bilancio.²⁴⁸ Nonostante quanto esposto in precedenza e la tendenza della Corte ad evitare compressioni evidenti e prolungate dei diritti, non vi è tutt'ora una regola ferrea né una disposizione normativa che risolva questo problema con chiarezza ed è importante certificare come i diritti sociali, diversamente dagli altri diritti, sono quelli più "costosi", e spesso sono condizionati al

²⁴⁵ A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 90;

²⁴⁶ F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione – in attuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2013.

²⁴⁷ A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 92. (La diversa regolamentazione di situazioni analoghe, infatti, si palesa suscettibile di incidere sul principio solidaristico, quale principio che durante le situazioni di crisi economica e finanziaria dovrebbe consentire di far permanere coesa la comunità politica.)

²⁴⁸ C. Pinelli, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, a cura di C. Pinelli, Napoli, 2012.

finanze.²⁴⁹ Questa è la principale motivazione per cui risulta essenziale che di volta in volta si applichi a qualsiasi fattispecie un criterio di ragionevolezza, come ribadito in più occasioni dalla Corte. Si ricorda come siano state proprio le pronunce stesse della Corte a riconoscere in origine il pareggio di bilancio come principio costituzionale ai sensi dell'art. 81 e sia quindi preso in considerazione quando si deve ragionare un suo bilanciamento con il rispetto di un diritto sociale.

Dato per consolidato questo principio, risulta particolarmente complicato, sia per il legislatore che per la Corte, stabilire, nei momenti di recessione economica, se la limitazione di un diritto sia tollerabile o meno. Diventa ancor di più ostico comprendere le ragioni di una scelta pubblica e se questa possa avere degli effetti nel tempo in termini di bilancio.

Al contempo, a fronte di una fase recessiva, si prenda ad esempio la situazione di crisi economica indotta dalla pandemia da Covid-19, il legislatore deve inevitabilmente operare delle scelte, che possono essere infelici, salvo poi trovarsi in una situazione per la quale una disposizione della legge approvata venga cassata. Gli effetti della dichiarazione di illegittimità di una disposizione di bilancio nel corso di una crisi economica, possono avere effetti deleteri non solo sulla tenuta dei conti, ma come conseguenza politica nei confronti di una maggioranza di governo.

Allo stesso tempo, appare idoneo, come si è visto nella fase di gestione della pandemia, che lo stesso Stato ricorra, tema già affrontato in precedenza, a degli scostamenti di bilancio. Una crisi come quella da Covid-19, a fronte delle chiusure forzate esercitate dal governo per impedire la diffusione del virus, hanno portato ad una ingente minore entrata in termini fiscali per il bilancio dello Stato. Senza uno scostamento di bilancio e senza i fondi di ristoro

²⁴⁹ A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, pag. 90.

che stanno provenendo dall'Unione Europea, non solo sarebbe stato impossibile per lo Stato sostenere i propri bilanci, ma ancor di più il legislatore avrebbe letteralmente aggredito i fondi dedicati alle politiche sociali.

Da questo punto di vista il c.d. criterio della ragionevolezza, sembra quindi applicarsi in un senso e nell'altro, sempre con riferimento ad una valutazione di tipo temporale.²⁵⁰ Questo lascia ad esempio immaginare come sia tollerato per la Corte, e di conseguenza sia contemplato dall'art. 81 e da tutta la disciplina dell'equilibrio di bilancio, che un diritto sociale, ancorché costoso, possa essere compresso per un tempo limitato, ai fini di contribuire alla risoluzione della crisi economica.

Se da un lato è certo che la dottrina e la giurisprudenza hanno in più occasioni tutelato dei diritti sociali ritenuti fondamentali, al contempo è vero anche che qualora l'amministrazione dello Stato dovesse rischiare il fallimento, a quel punto verrebbero messi in discussione tutti i principali diritti sociali che vengono solitamente dati per certi. Si pensi, sotto questo punto di vista, alla situazione che si è generata in Grecia nel 2011.

Risulta quindi che si debba applicare nei confronti dei diritti sociali, a seconda della contingenza economica che lo Stato sta affrontando, una forma di elasticità dei diritti, che possono essere suscettibili di una compressione ed una successiva nuova espansione a seconda delle scelte legislative e del contesto economico di riferimento.

La dottrina, a questo punto, si è interrogata su quanto sia probabile condizionare le scelte giuridiche sia del legislatore che della Corte nella sua attività avendo sempre come stella polare il rispetto dei diritti fondamentali.

La stabilita natura elastica dei diritti sociali rispetto

²⁵⁰ C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 15, secondo la quale la ragionevolezza della misura sarebbe connessa al carattere della temporaneità.

all'equilibrio di bilancio, ha fatto emergere un quesito chiaro, ovvero quale sia il punto di limite tra le due parti, dove si raggiunga una rigidità che esce dalla sfera delle possibilità dettate dal ciclo economica.

La Corte ha stabilito come esista un nucleo fondamentale di diritti che non possono mai essere violati, neanche in fase di recessione. In particolare, nei diritti ritenuti inviolabili risulta rientrare a pieno titolo anche il diritto alle cure ed alla tutela della salute, uno dei diritti maggiormente colpiti dai contenimenti della spesa pubblica intercorsi negli anni. Questo diritto risulta quindi uno di quelli più avversati dagli interventi di contenimento della spesa pubblica, motivazione per la quale nel tempo la Corte è stata investita in più occasioni per definire quali fossero i livelli minimi di erogazione di una prestazione medica.²⁵¹

Anche la dottrina in materia, pari passo con le pronunce costituzionali, ha cercato di individuare quello che è poi stato definito un "nucleo" di diritti che non possono essere compressi o violati a fronte di una particolare condizione di crisi economica o delle risorse dello Stato, definibile, nelle parole di A. Morrone come una forma di controlimite alla disciplina del pareggio di bilancio²⁵², quando si riferisce al "*contenuto minimo di un diritto fondamentale di prestazione*"; nozione complessa che però può essere definita come quella soglia minima sotto la quale le scelte politiche e di programmazione di bilancio non possono scendere.²⁵³ Emerge quindi come tra la dottrina e la giurisprudenza ci sia una valutazione unanime.

Dopo aver definito come internamente all'ordinamento della Repubblica si declini il bilanciamento tra scelte di bilancio e rispetto

²⁵¹ D. Morana, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, 2014; F. Mnni – A. Morrone, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in www.rivistaaic.it.

²⁵² A.Morrone *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 91.

²⁵³ C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*.

dei diritti, è opportuno avviare una valutazione anche in campo europeo, per definire come viene adoperato il bilanciamento.

Questo perché anche nella materia del bilancio, al pari di tante altre materie, si verifica una forma di continuità tra le disposizioni europee e quelle locali. Non bisogna mancare di ricordare che le modifiche del diritto interno, da quella della costituzione a scendere, sono state adoperate al fine di adempiere ai vincoli previsti in sede dell'Unione.

Da questo punto di vista, nulla vieta che una pronuncia in materia di bilancio possa essere impugnata anche di fronte alla Corte di Giustizia Europea per chiarire un principio di diritto ai sensi dei trattati. Questo può accadere, a maggior ragione, se sul versante interno non c'è una particolare chiarezza normativa al riguardo, ma bensì si parla di bilanciamenti tra diritti. In particolare, all'interno dei trattati istitutivi dell'Unione sono presenti chiari riferimenti sia ai diritti sociali, allo scopo di garantire eque condizioni sia di benessere che lavorative ai cittadini dell'Unione e, al contempo, sono presenti norme che raccomandano gli equilibri dei bilanci e la solidità economica del mercato unico nonché dell'Eurozona.

È importante tenere presente, inoltre, che anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, anche detta Carta di Nizza del 2001, è stata inserita nei trattati dal Trattato di Lisbona e, pertanto, è diventata essa stessa parte integrante del diritto europeo. Nella stessa carta sono contenute disposizioni riguardanti i diritti da garantire, a titolo di esempio, al lavoro ed alla tutela della salute, tematiche già affrontate a livello interno.

Nulla vieta, pertanto che si possa arrivare a chiedere una pronuncia sui diritti e sulla loro interpretazione con riferimento ad una difficoltà di bilanciamento interno in fase di redazione di un bilancio. È bene ricordare la Corte di Giustizia europea ha stabilito, con sentenza 11 del 1970, che bisogna riconoscere una forma di

primato del diritto comunitario anche in materia di diritti fondamentali rispetto agli ordinamenti nazionali.

Pertanto, l'ordinamento nazionale non è esentato dal rispettare, anche in queste materie, gli obblighi assunti in sede comunitaria ed internazionale. Sarebbe quindi errato disaminare il tema dell'equilibrio di bilancio soltanto su scala nazionale non affrontando come anche il diritto dell'Unione impone il rispetto da un lato delle procedure di equilibrio e stabilità e, dall'altro, delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, specialmente quelli sociali che nella maggior parte dei casi sono quelli più frequentemente messi a repentaglio.

L'analisi delle disposizioni europee in merito a questa situazione, permettono di concludere l'esame in una dimensione ascendente dell'analisi giuridica, utile poi a riportare quanto previsto dai dettami europei anche in campo nazionale e, successivamente, locale. È oggetto di questo elaborato dimostrare come, con quale efficacia e con quali ultime innovazioni, le disposizioni previste a livello europeo hanno contribuito a modificare nel tempo l'ordinamento nazionale e, conseguentemente, hanno previsto l'introduzione di norme per gli enti locali e regionali.

In tal senso, le disposizioni europee rappresentano sia il punto di inizio che il punto di conclusione dell'intera disciplina, proprio perché è in sede europea che viene valutata in ultima istanza la coerenza della gestione dei bilanci dei Paesi rispetto ai dettami europei.

Si compie così in maniera completa un procedimento che è stato avviato originariamente a livello sovranazionale con la stipula del trattato del Fiscal compact, che ha previsto l'introduzione negli ordinamenti nazionali, nel caso italiano con rango costituzionale, che ha portato di conseguenza all'implementazione di leggi organiche ed ordinarie, fino a disporre per gli enti locali le norme di redazione dei bilanci e di controllo dei pareggi. Con riferimento alle

Regioni, numerosi sono gli Statuti regionali che hanno inserito al loro interno non solo l'obbligazione al rispetto delle normative comunitarie, ma, ancor di più il rispetto delle norme in materia fiscale, tributaria e di bilancio stabilite a livello comunitario.

Emerge in modo chiaro, pertanto, come non si possa arrivare ad una completa e corretta definizione del bilanciamento tra i vincoli di finanza pubblica ed i diritti sociale senza aver analizzato adeguatamente le norme comunitarie ed il loro effetto diretto sull'ordinamento nazionale. Bisogna pertanto svolgere una approfondita valutazione e ricerca dell'attuale ubicazione dei diritti sociali nel diritto dell'Unione e comprendere come si possa innanzitutto declinare una forma di bilanciamento e livello sovranazionale, valutando poi come questa possa essere calata nel contesto nazionale e comprenderne le eventuali differenze e gli effetti che può produrre a livello nazionale e locale.

La tematica non è di semplice analisi. Se per un verso al fine di rispettare le norme di bilancio che sono diventate via via più rigide rispetto a quelle del passato è necessario uno sforzo maggiore, non è automatico che si debbano per forza operare scelte tese alla compressione di qualche diritto, per un altro verso il rispetto di vincoli che si sono decisamente irrigiditi rispetto ai primi anni di vita del mercato unico, può rendere ancora più complesso il rispetto di diritti che nel tempo sono diventati sempre più onerosi per le finanze statali.

Se sul versante del diritto interno si è riusciti nel tempo a trovare un equilibrio applicando quello che la Corte ha definito come principio di "ragionevolezza", al fine di garantire comunque i cosiddetti L.E.P., i livelli essenziali delle prestazioni, applicando un concetto di leale collaborazione tra enti che, per come definito dalla Corte costituzionale, non può vedere compressi un nucleo di diritti minimi che sono inviolabili anche e persino in condizioni eccezionali di recessione economica, questa analisi deve ancora

essere compiuta e chiara sul piano europeo. A questo scopo, è necessario proseguire con ordine dato che le controversie sono numerose ed emergono in rilievo fonti normative differenti.

Come punto di partenza è necessario analizzare il testo ed il disposto del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* economica, in combinato disposto con le disposizioni implementate attraverso il Six pack, il già citato complesso di regolamenti e direttive che gestiscano la crisi e nuovi casi di shock economici in Europa. Il trattato TSCG è frutto di una convenzione internazionale sottoscritta dagli Stati membri dell'Unione, ed è indirizzato ad essere inserito nel diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 16 del Trattato medesimo. Attualmente, però, è ancora esterno ai trattati anche se al suo interno si riferisce in più punti alle istituzioni europee ed alle norme comunitarie.

Ciò che rileva è la presenza, in trattati quali il *Fiscal Compact* ed MES, di clausole che vincolano i Trattati stessi al rispetto dei diritti fondamentali, nonché richiamino espressamente, nonostante siano fonti esterne all'UE, al rispetto del diritto dell'Unione Europea, tema affrontato già anche dalla Corte di Giustizia UE.

È importante, in questo aspetto, comprendere se e come queste disposizioni entrino a pieno diritto nelle norme europee per quanto non siano ancora state materialmente introdotte a livello di trattati né di diritto derivato (si ricorda che è in fase di valutazione l'emanazione di una direttiva a riguardo). Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia è stato più volte fatto richiamo a questo trattato, sembra pertanto opportuno considerare la teoria secondo la quale le sue disposizioni hanno comunque una rilevanza preponderante. Questo è il punto di partenza. Occorre a questo punto stabilire quale ruolo ricoprano le protezioni dei diritti sociali da parte dell'UE.

Con riferimento a quanto appena enunciato, è consuetudine per il legislatore nazionale, ritenere che l'Unione abbia, con l'introduzione del trattato di Maastricht e successivamente con

quello di Lisbona, proceduto ad accentrare la politica monetaria e quella di bilancio, decentrando invece le politiche sui diritti sociali ed in materia fiscale.²⁵⁴ I più recenti fatti legati alla crisi dei debiti ed alla crisi economica causata dalla pandemica di coronavirus, dimostrano invece come non riesca a compiersi una piena politica economica armonizzata tra i Paesi membri se la politica monetaria è unica mentre le politiche fiscali sono tutte differenti e spesso contrastanti tra loro.

Particolare menzione al caso in esame è data dagli articoli 156 del TFUE e dal 153 TFUE. In particolare, l'art 156 è l'articolo che delinea tutti gli obiettivi principali delle politiche sociali comunitarie in relazione ai diritti, per quanto siano elencati un numero definito obiettivi. È nell'art 153 che vengono stabilite le azioni che l'Unione intraprende al fine di permettere che gli Stati membri siano sostenuti in questa attività a tutela delle politiche sociali. In questa fattispecie si esclude per l'Unione di poter intervenire sulla retribuzione, il diritto di associazione ed il diritto di sciopero²⁵⁵.

È chiaro, leggendo l'art 153, come nei Trattati ci siano definizioni "minime" dei diritti all'interno del titolo X riguardante le Politiche Sociali. Completa in senso estensivo queste disposizioni la Carta dei Diritti fondamentali, che come precedentemente ricordato, è entrata dal 2009 a pieno diritto dentro i trattati con uguale rango e risulta, pertanto, una fonte di diritto comunitario al pari dei trattati istitutivi dell'Unione.

Il fatto che la Carta abbia assunto, solo di recente, una forza

²⁵⁴ D.U. Galletta, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it dir. pubbl. comunit.*, 2013,

²⁵⁵ Art. 153 TFUE "*Le disposizioni adottate a norma del presente articolo: — non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso, — non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione.*"

vincolante all'interno dei trattati, ha fatto sì che in precedenza sia stata impiegata in modo molto limitato dalla Corte per sentenziare.

Il principale ostacolo alla disciplina della tutela dei diritti previsti dalla Carta è, tuttavia, collegato alla sfera di applicazione della stessa. Come noto, l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali, inserita a pieno titolo nei trattati istitutivi, permette che questa sia applicabile solo quando è attuabile il diritto comunitario e non, diversamente, in qualsiasi caso vi sia una violazione rilevante per il diritto interno.

Altre enunciazioni riguardanti la tutela dei diritti sociali, oltre alla Carta dei Diritti, si possono trovare enunciate in alcune direttive; queste sicuramente contribuiscono ad una diffusa protezione dei diritti ma non assumono un rango sostanzialmente "costituzionale".

Sotto l'aspetto delle pronunce della Corte, non si possono tutt'ora rilevare aspetti di trasparenza in relazione alla tutela dei diritti cosiddetti sociali; basti considerare che la dottrina stessa, in analisi del diritto europeo, ha persino ritenuto di affermare che molti diritti tutelati al livello europeo sono principalmente emersi in sede di pronuncia giurisprudenziale.²⁵⁶ Vero è che la della Corte di Giustizia Europea ha un sistema di valutazione giuridica che si basa sul precedente, una forma di applicazione in common law, quindi risulta normale come possa emergere che un diritto venga tutelato in larga parte in via giurisprudenziale.

Appare quindi come se l'Unione preferisse lasciare in capo agli Stati membri le produzioni normative di tutela dei diritti sociali, questo probabilmente perché l'Unione si è principalmente concentrata negli anni per affermare i diritti propri delle libertà dell'UE, le celebri libertà fondamentali, di circolazione delle merci e delle persone, dei capitali e dei servizi.²⁵⁷

²⁵⁶ A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *rivistaaic.it*, 4/2011.

²⁵⁷ G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 32,

Infatti, è opportuno sottolineare che per quanto la natura internazionale e non comunitaria del *Fiscal Compact* dovrebbe impedire alla Corte di Giustizia la possibilità di citare i suoi principi per interpretare il diritto comunitario, vero è che il trattato stesso cita espressamente dei principi comunitari.

Riprendendo quindi l'analisi sul versante del mercato interno e dell'ordinamento nazionale, è significativo, a questo punto, rilevare come la stessa legge costituzionale 1/2012 tolleri che gli enti locali possano avere bilanci in disavanzo nei casi in cui ci siano fasi "avverse del ciclo economico" (termine usato nel dispositivo di legge) anche derogando la disposizione costituzionale qualora sia ammesso l'intervento speciale dello Stato che "*concorre ad assicurare il finanziamento [...] dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*".²⁵⁸

Questo stabilisce, risolvendo definitivamente il problema del bilanciamento dell'equilibrio rispetto al "nucleo" di diritti da garantire, che le Regioni possano assumersi l'onere di erogare livelli essenziali di prestazioni (LEP) anche qualora ci siano momenti avversi in termini economici e debbano valutare ricorsi ad indebitamenti, perché si tratta comunque di diritti fondamentali.²⁵⁹

La Corte, con la pronuncia n. 275 del 2016, è stata investita di un nuovo caso concernente il bilanciamento dei diritti con l'equilibrio ex art. 81, accogliendo un ricorso sollevato da TAR della Regione Abruzzo per conto della Regione stessa che lamentava un contenzioso in materia di trasporto agevolato a ragazzi affetti da disabilità. In particolare, una Provincia aveva sollecitato alla Regione una forma di sostegno economico ai sensi di una legge regionale vigente. Il contributo, secondo la Corte, è stato ritenuto come fondamentale ai sensi di un diritto necessario da ottemperare,

²⁵⁸ Art.5, comma 1, lett. g), legge cost. n.1/2012.

²⁵⁹ G. M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., 173, che adopera però il condizionale dubitativo.

ed in particolare il diritto allo studio per le persone affette da disabilità, dichiarando pertanto incostituzionale l'art. della legge regionale che prevedeva il contributo solo *“nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”*,²⁶⁰ fattispecie che avrebbe subordinato l'erogazione del contributo alla presenza di fondi.

La Corte ha dichiarato incostituzionale la norma in conflitto con il diritto contemplato nell'art. 38 della costituzione che prevede come debbano essere garantiti l'istruzione e l'avvio professionale delle persone disabili. Secondo la Corte il finanziamento, non essendo stato determinato nella sua quantità, avrebbe generato un vuoto sulla *“effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale”*.²⁶¹

La Corte ha stabilito ed affermato che il diritto allo studio dei disabili non può essere limitato a fronte di una disposizione di bilancio non chiara che non avrebbe potuto garantire continuativamente le coperture, in particolare, come riconosciuto in dottrina, il fatto che questo diritto sia riconosciuto costituzionalmente, funge da limite non superabile del diritto, che fa venire meno, a confronto, qualsiasi intervento legislativo.²⁶²

In questa occasione, la pronuncia fa valere la tutela del diritto riconosciuto a livello costituzionale, ritenuto sovraordinato rispetto alle esigenze di pareggio di bilancio.²⁶³ Nell'esercizio del proprio ruolo, la Corte interviene con una vera e propria interpretazione che diventa nei fatti atto normativo che di fatto espleta un ruolo paritetico a quello di una legge regionale.²⁶⁴ Si può quindi parlare di un potere,

²⁶⁰ Sentenza citata 275 del 2016.

²⁶¹ Punto 9 del Cons. dir. della sent. n.275/2016.

²⁶² A. Apostoli, I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in Forum Quad. Cost., 2017.

²⁶³ R. Romboli, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art.81, u. c., della Costituzione*, cit.,185 ss.

²⁶⁴ S. Lieto- P. Pasquino, *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in Quad. cost., n.2/2015, 351 ss.

da parte della Corte, di supplenza normativa in materia di bilancio. Qualora una pronuncia stabilisca che un diritto deve essere osservato, allora questo genera degli effetti diretti per l'ente regionale. Si ricorda come effetto similare era stato causato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale circa il blocco dell'adeguamento delle pensioni contenuto nella c.d. Riforma Fornero.

Pronunce come questa lasciano intendere in modo chiaro che, di fronte a determinati diritti, la disciplina di bilancio debba inevitabilmente cedere. In tal senso emerge in modo evidente nelle pronunce costituzionali come il diritto della persona non possa essere compresso eccessivamente ma debba assumere un ruolo sovraordinato rispetto alla esigenza di bilancio dell'ente.²⁶⁵

Nella sentenza 275-2016 emerge un rimando interpretativo alla applicazione dell'art. 81 rispetto all'esigenza di affermare e garantire dei diritti fondamentali, in particolare la Corte afferma che *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione”*.²⁶⁶ Sembra quindi emergere in modo chiaro una gerarchia tra i dettami costituzionali quali il legislatore deve attenersi nella pianificazione normativa²⁶⁷.

Un'altra fondamentale sentenza intercorsa, che si ritiene opportuno prendere in esame nel complesso cammino costituzionale in analisi, è la 184 del 2016. Anche in questa pronuncia, appare sempre di più come l'esigenza dell'equilibrio di bilancio sia un principio soltanto “temporaneo” quando siano intercorsi degli indebitamenti, svolgendo il legislatore un ruolo

²⁶⁵ M. Luciani, *Sui diritti sociali*, cit., 101.

²⁶⁶ Punto 11 del Cons. dir. della sent. n.275/2016.

²⁶⁷ R. Romboli, *Diritti fondamentali, tecniche di giudizio e valore delle disposizioni processuali*, in Id.(a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, cit., 151 s.

anche rispetto ai diritti delle generazioni future²⁶⁸. In particolare, la Corte, riprendendo la teoria già enunciata secondo la quale il bilancio sia da intendersi come bene pubblico, sia necessario per lo Stato e per gli enti territoriali non incappare in situazioni debitorie che possano generare una mancanza di risorse o stabilità per garantire i diritti di chi verrà domani. Ad esempio, scelte di bilancio inoculate, che posso portare ad una situazione di dissesto finanziario un determinato ente, si riverseranno indubbiamente sulle capacità di spesa future dell'ente e, con esse, sulle possibilità di destinare o meno risorse per la garanzia di determinati servizi minimi. La contrazione di debito pubblico, infatti, quale scelta politica, chiaramente trasla sulle generazioni future le conseguenze, in termini di costo, di scelte imputabili agli attuali amministratori, con il rischio di scindere il nesso imputazione del comportamento ed imputazione della responsabilità, che al contrario è alla base dei principi della democrazia rappresentativa.

Bisogna ricordare come, anche in questo procedimento, gli enti territoriali sono responsabili in solido con lo stato centrale nel raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica impegnandosi a produrre un esercizio che non sia negativo.²⁶⁹

A questo riguardo, ricordando che la sentenza n. 184 del 2016 ha espresso un giudizio riguardo diversi articoli Legge regionale Toscana n. 1 del 2015, legge della programmazione economica regionale. Il ricorso avverso la norma della regione Toscana riguardava la decisione di darsi, da parte della Regione, delle norme in materia di armonizzazione e contabile, richiamando tali e quali delle norme nazionali, ed ha stabilito come la Regione non potesse dotarsi di norme proprie di armonizzazione ai sensi

²⁶⁸ G. Delledonne, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della corte costituzionale*, in <www.osservatoriosullefonti.it>, 2016.

²⁶⁹ A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in <www.rivistaaic.it>, 24 gennaio 2014.

delle modifiche che sono state introdotte dalla legge costituzionale che ha tolto dalle disponibilità delle regioni questa potestà. La regione Toscana ha comunque addotto delle proprie motivazioni ritenendo di poter avere comunque degli spazi di autonomia finanziaria riconosciuti dal testo costituzionale, che avrebbero permesso all'ente di potersi dotare di una legge che prevedesse disposizioni economico-finanziarie dell'ente. In particolare, la Toscana ha presentato opposizione al ricorso adducendo come motivazione che il disposto costituzionale avrebbe comunque garantito degli *“spazi di autonomia costituzionale riconosciuti agli enti regionali.”*²⁷⁰

Secondo la Toscana la regione avrebbe dovuto svolgere una attività di definizione delle regole interne tramite norme di contabilità uniformate e con *“criteri omogenei, chiari e misurabili, al fine di consentire la comparazione dei bilanci e di esercitare un’efficace azione di monitoraggio e controllo per assicurare il pareggio di bilancio”*²⁷¹. Su questo, lo Stato, al contrario, sosteneva che la riproposizione del testo, in alcune parti identico, della norma nazionale, all’interno della norma regionale, avrebbe introdotto intanto delle regole non corrette in materia di bilancio, ma, ancor di più, avrebbe creato dei dubbi, anche all’esterno, circa quale fosse l’ente che aveva potestà decisionale a riguardo. In altre parole, si poteva dedurre erroneamente che la Regione avesse una potestà legislativa che in realtà non aveva. Proprio per questo lo Stato ha chiesto di dichiarare l’illegittimità della legge regionale in questione. Sotto un differente aspetto, si sarebbe aperto un conflitto evidente tra l’amministrazione centrale e quella dell’autonomia territoriale non solo in merito alle attribuzioni tra gli Enti, e, proprio per questo, lo Stato ha sollecitato la Corte a riaffermare, in sede di sentenza,

²⁷⁰ Sent. n. 184/2016, red. Carosi, punto 2 del ritenuto in fatto.

²⁷¹ G. Delledonne, Le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della corte costituzionale, in «Rivista AIC» n. 3/2016.

che il nuovo disposto costituzionale del Titolo V della Carta costituzionale aveva sbilanciato il rapporto nei confronti dello Stato, il quale poi avrebbe riconosciuto un valore costituzionale all'autonomia,²⁷² per quanto subordinato.

Con questa pronuncia la Corte stabilisce una volta per tutte come si riequilibra la complessa disciplina dell'armonizzazione di bilanci, attraverso una definizione di efficienza, ovvero quella di omogeneizzare i disposti di bilancio e di contabilità tra gli enti dei vari livelli della Pubblica amministrazione, al fine di arrivare ad una unica pianificazione chiara tra gli enti ed a stabilire in modo trasparente non solo le programmazioni finanziarie, ma anche lo stesso coordinamento. Questo serve a garantire anche una maggiore chiarezza sia ai cittadini, soprattutto verso il basso e, al contempo, fornire una più limpida informazione esterna rispetto all'Unione da un lato e ad investitori dall'altro.

L'atto che porta alla standardizzazione delle regole di bilancio permette non solo una migliore progettazione, ma anche un più efficiente coordinamento verso il rispetto dei dettami europei. La stessa Unione, nella sua fase di valutazione dei bilanci dello Stato italiano, verrebbe ben più facilitata rispetto alla situazione corrente. La pubblica amministrazione italiana infatti vanta di numerosi livelli di governo, i quali hanno tutti un sistema di bilancio e di contabilità differente. Ad eccezione dei "principi" del bilancio e della disposizione di pareggio da ottemperare, anche le modalità di redazione dei bilanci stessi sono attualmente differenti tra loro.

Nel corso di questa pronuncia, la Corte torna nuovamente a definire il bilancio dell'ente e dello Stato come una forma di bene pubblico essendo finanziato con risorse pubbliche, derivanti dalla messa in comune delle entrate tributarie derivanti dai cittadini e a questi restituisce in forma di tutele, servizi ed investimenti

²⁷² E. Di Carpegna Brivio, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, Rivista Federalismi n. 17, 2015, pag.5.

l'imposizione fiscale subita. In tal senso, per poter meglio essere fruito come bene pubblico, un bilancio, oltre ad essere in stato di equilibrio per non allocare in modo improduttivo le risorse, deve essere di più semplice comprensione per il cittadino e per gli altri enti e funzionari dello Stato e dell'UE. Per i cittadini c'è anche un tema di trasparenza legato alla scelta democratica. Un cittadino, che ha dato fiducia con il voto a chi si sta occupando del governo dell'ente, deve poi avere gli strumenti per comprendere al meglio se la maggioranza di governo di quell'ente sta intraprendendo scelte idonee al programma di mandato presentato.

In questo modo la legge di bilancio regionale assume un ruolo anche, inevitabilmente, politico come elemento di trasparenza verso il corpo elettorale. Pertanto, non è ragionevole pensare che, seppur lo Stato abbia avocato a sé la potestà legislativa in merito all'armonizzazione del bilancio, che questa possa essere esclusivamente da affrontare da parte dello Stato centrale; ma una forma di impegno all'armonizzazione dei bilanci deve essere intrapresa anche degli enti territoriali stessi, proprio perché sono gli unici a poter aver esigenze simili in materia di spesa pubblica e di trasparenza verso la cittadinanza. La scelta, adoperata dal legislatore, di inserire questo cambiamento importante della potestà legislativa sbilanciandola tutta sulla sua attribuzione allo Stato, nasce dalla volontà di mantenere salda in mano statale la possibilità di gestione delle finanze al fine di poter stabilire unilateralmente delle regole di omogeneizzazione dei bilanci.

Ad onor del vero non appare strano che, nel momento in cui l'Italia deve garantire una ferrea disciplina di pareggio di bilancio ai suoi partner europei, lo Stato avochi a sé una potestà così delicata che, altrimenti, sarebbe rimasta terreno di contesa tra le Regioni e lo Stato.

Per contro, l'intervento dello Stato in materia può limitare le scelte autonome delle Regioni sui loro bilanci, ma non può arrivare

a liquidare questa categoria che è requisito dell'esistenza del sistema delle autonomie regionali italiane.

È con la sentenza n. 6 del 2017 che la disciplina evolve ulteriormente. Nel caso in esame la Corte costituzionale si pronuncia in via diretta sul bilancio 2016 della Regione autonoma della Sardegna, dichiarando costituzionalmente illegittima la totalità dell'impianto della legge di bilancio.

In particolare, la Sardegna adottò un disposto di natura contabile che prevedeva un deficit al fine di giustificare successive mancanze. In altri termini, era stato disposto che la copertura del deficit del bilancio si sarebbe trovata nelle annualità successive reimpiegando il fondo pluriennale vincolato in entrata. Per manifesta incompatibilità con le norme nazionali in materia di equilibrio delle finanze dell'ente territoriale, nonostante le particolari condizioni di autonomia della regione a statuto speciale, la Corte ha dichiarato illegittima tutta la complessiva disposizione della legge di bilancio. È così che la consulta, per la prima volta, ha in maniera diretta *alterato totalmente la legge di bilancio* ritenendola "elusiva della salvaguardia degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81, terzo comma, Cost."²⁷³

In questa pronuncia la Corte non ha ritenuto di intervenire disapplicando soltanto alcune voci di spesa, ritenendo di non poter intervenire a disporre nuove coperture per la stabilità finanziaria della regione speciale, quanto ha preferito, in tal senso, stabilire che la Sardegna dovesse poi dotarsi quanto prima di complessivi ed idonei rimedi finanziari "*in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio*".²⁷⁴

²⁷³ Sent. n. 6/2017, punti 2, 3, 4,1 e 4,2 del considerato in diritto.

²⁷⁴ Conclusione del ritenuto in diritto della sentenza 6-2017 della Corte costituzionale.

Una simile pronuncia era stata emessa con la sent. n. 279/2016, sulla legge di armonizzazione finanziaria del Molise.

Queste sentenze, nel complesso, appaiono definitivamente stabilire nelle decisioni della Corte, che la giurisprudenza, al pari dell'evoluzione normativa impressa dal legislatore nazionale, afferma con decisione come la potestà della materia dell'armonizzazione non sia più oggetto di un complessivo coordinamento tra gli enti, ma sia esclusivamente competenza di rango statale. Anche in questo caso viene fatta valere la nuova enunciazione degli articoli 117 e 119 e, per fare questo, la Consulta richiama la già analizzata sentenza n. 70 del 2012.

L'elevato indice di conflittualità tra gli enti regionali, specialmente quelli a statuto speciale, contribuisce a dimostrare come, oltre all'entrata in vigore dei nuovi articoli costituzionali, lo Stato centrale, attraverso le pronunce della Corte costituzionale, debba svolgere un ruolo pedagogico nei confronti delle amministrazioni regionali. Al fine di disporre il contenuto delle nuove norme con fermezza, la Corte si è spinta fino a cassare completamente alcuni impianti di bilancio dichiarando incostituzionali le leggi di approvazione. Un atto che appare molto forte, ma che risolve, una volta per tutte, il tema dell'attribuzione di questa potestà normativa.

Se in altri momenti le esigenze di far fronte alle crisi economiche hanno ridimensionato i margini di autonomia delle regioni, queste pronunce dimostrano come l'esigenza di ottemperare ad un principio costituzionale rigido ha giustificato, in alcuni casi, alcune limitazioni di diritti. È bene notare come la disapplicazione totale delle leggi regionali analizzate, porti la Corte a non entrare sulle valutazioni riguardanti singoli diritti sociali compresi negli impianti di bilancio regionale, si pensi ad esempio le disposizioni di natura sanitaria, ma "bocciando" l'intera norma e chiedendone alla regione un adeguamento, non si ponga neanche

il tema delle limitazioni di questi diritti.²⁷⁵

La disciplina della armonizzazione dei bilanci, alla luce di quanto già affermato nelle sentenze precedenti, ha fatto emergere l'esigenza di una forma di controllo più radicato e costante delle autonomie territoriali e locali.

È stato con la sentenza 115/2020 che la Corte costituzionale ha accordato alla Corte dei Conti un ruolo operativo nel controllo e nella garanzia degli equilibri di bilancio degli enti locali. Questa sentenza, il cui disposto è stato ripreso anche in altre occasioni, conferisce alla Corte dei Conti, oltre alla sua funzione di controllo sui rischi di inolutezza di spese che potrebbero prefigurarsi come danni erariali per l'Ente, la potestà di ricorrere in via diretta alla Corte Costituzionale qualora avesse notizia di inottemperanza delle disposizioni in materia di pareggio di bilancio.²⁷⁶ Questa fattispecie, che verrà trattata più approfonditamente in seguito, è di portata estremamente innovativa. In altri termini viene conferito ad un c.d. organo ausiliario di ricorrere in via diretta anche come effetto di un esercizio di sorveglianza del rispetto delle norme di bilancio vigenti nell'ordinamento nazionale. La Corte dei Conti svolgerebbe quindi per la prima volta, non soltanto il ruolo tipico della sua vocazione originaria, cioè la valutazione riguardante notizie di danno erariale, ma anche un compito di sorveglianza diretta per conto della Corte.

Non è da escludere, in futuro, che questa attività di ausilio della Corte costituzionale possa diventare organica e che la Corte dei Conti stessa possa assumere altresì un ruolo di consulente diretto della Corte costituzionale anche quando quest'ultima deve disapplicare singole norme all'interno di una legge e svolgere un ruolo legislativo nel correggere delle particolari scelte di bilancio.

Il procedimento di armonizzazione, comprendendo tutte le

²⁷⁵ D. Butturini. Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità, Osservatorio AIC, n. 3/2016.

²⁷⁶ K. Nikifarava, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020*, 21 luglio 2020.

ultime disposizioni enunciate precedentemente, permette di verificare in un'ottica comparativa le tendenze delle solidità finanziarie di tutti gli enti nei loro differenti livelli di competenza e, di conseguenza, di adottare dei principi e modelli comuni, al fine di garantire una tenuta complessiva e stabile dei bilanci di tutti gli enti con risvolti positivi per tutto il bilancio nazionale nel suo complesso.²⁷⁷

Profilo di grande interesse, procedendo in ordine temporale, è quello della sentenza n. 235 del 2020,²⁷⁸ pronunciata nella quale la Corte ha dichiarato illegittimi gli articoli 3 e 7 della legge della Regione Sicilia 14-2019. Quanto al citato art. 3 della legge della Regione Siciliana, che istituiva per il Garante Regionale una struttura amministrativa monocratica con tanto di personale impiegato e budget di spesa per il Garante stesso.

La Corte, nell'emettere sentenza, afferma che per il funzionamento del nuovo Ufficio in questione, impegnerebbe l'ente ad una spesa "continuativa ed obbligatoria" che richiederebbe pertanto una contemplazione costante in tutte le future previsioni di bilancio e, pertanto, in contrasto con l'art. 81 comma 3 della Costituzione.

La Consulta, peraltro, ha contestato anche che a latere della Legge regionale, con riferimento all'Ufficio costituendo, non fosse stata prevista alcuna relazione tecnica con una quantificazione degli oneri per l'ente, sollevando un contrasto con l'art.17 della legge n.196-2009. Ancora una volta, poi, la Corte solleva una incompatibilità con l'art. 38 della Costituzione, in materia di lavoro e di contribuzione previdenziale.

²⁷⁷ Cfr. E.C. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University press, 2013.

²⁷⁸ C. Forte, M. Pieroni, *Qualche riflessione sulla sentenza n. 235 del 2020 della Corte costituzionale: implicazioni sul principio della copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

Nel frattempo, intercorre una ulteriore sentenza dal valore simbolico con riferimento alle disposizioni di bilancio, ed è quella concernente la legge di bilancio dello Stato del 2016, la cui pronuncia riporta il n. 18 nel 2019, nella quale la Corte, ha riconosciuto per la prima volta una forma di legittimazione alla Corte dei Conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede di controllo di sui bilanci degli enti locali.²⁷⁹ Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale in relazione a tali controlli hanno finora riguardato l'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, non contemplati dalla normativa relativa alle regioni.

Come già ribadito in precedenza, questo indirizzo della Corte viene confermato con la sentenza 115/2020, che ribadisce la potestà per la Corte dei Conti di operare, nel controllo degli enti, una valutazione di ordine costituzionale e poter adire la Corte in via diretta.

La portata di questa sentenza è estremamente innovativa ed avrà effetti importanti sul futuro della contabilità nazionale sia dello Stato, ma soprattutto degli enti locali. Si profila, infatti, uno scenario nel quale la Corte dei Conti agirà in via preventiva sul controllo degli enti locali e delle loro leggi di bilancio potendole impugnare direttamente di fronte alla Corte Costituzionale. Sembra evidente come si potrà instaurare anche un sistema di natura delatoria da parte di altri enti o di parti coinvolte o di cittadini che, non potendo adire la Consulta in via diretta, si limiteranno a segnalare notizie di violazioni alla Corte dei Conti che, a questo punto, potrebbe avere una mole non indifferente di esposti da analizzare.

²⁷⁹ punto 5 del *Considerato in diritto*: "È utile sottolineare come i profili di censura meritevoli di accoglimento in relazione agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. operino in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria".

Su questo tema, l'ultima sentenza cronologicamente intercorsa in tema di giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, ed a dire il vero attesa da tempo dopo il ricorso alla Corte, è la Sentenza n. 235 del 7 dicembre 2021, della Corte costituzionale. Risulta di grande interesse perché per la prima volta in cui la Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale anche in sede di controllo della regolarità sui bilanci locali. Si ricorda, come già detto precedentemente, come sia stata la sentenza 18/2019 a permettere la Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale sul controllo bilanci degli enti locali.

In questo ultimo caso, la Corte dei conti, a seguito del controllo sulla legge regionale n.205 del 2017, legge di bilancio di previsione della Regione Abruzzo, ha obiettato la costituzionalità dei commi 779, 780 e 782 del maxi-articolo.²⁸⁰

La Corte dei Conti innanzitutto richiama tutte le sentenze costituzionali intercorse che hanno contribuito a conferirle legittimazione ad agire in ricorso diretto circa la legittimità costituzionale stessa. Non sembra un caso anche perché questa è la prima vera e propria pronuncia a riguardo della Corte dei Conti dopo che le è stata attribuita questa potestà.²⁸¹

Con riferimento ai commi sollevati della Legge regionale, la sezione della Corte dei Conti asserisce che gli articoli citati avrebbero una ripercussione non sul risultato finale dell'esercizio di bilancio. In particolare, afferma che i commi citati violerebbero tutto l'impianto complessivo costituzionale previsto dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, prefigurando una non sana gestione delle finanze pubbliche. Ancor di più, secondo la Corte dei Conti, questo aumento dell'impegno di spesa è stato operato senza tenere conto degli andamenti complessivi della spesa corrente, con il rischio che

²⁸⁰ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

²⁸¹ Sono citate le sentenze n. 196 del 2018, n. 89 del 2017 e n. 181 del 2015.

questa spesa non possa essere in alcun modo chiaramente misurabile né quantificabile per gli anni oggetto del bilancio di previsione in questione. In altri termini, questa situazione entra in contrasto con il dettame degli articoli costituzionali n. 81 e n. 117 primo comma.

Al termine di questa approfondita analisi delle sentenze costituzionali intercorse nei primi anni dall'introduzione del pareggio di bilancio per gli enti territoriali, emerge in modo chiaro come i nuovi disposti costituzionali abbiano generato una evidente conflittualità tra gli enti regionali e l'amministrazione finanziaria dello Stato. In particolare, si può notare come le regioni faticino ad accettare e ad implementare la nuova disciplina che ha portato l'armonizzazione dei bilanci da competenza concorrente a competenza esclusiva dello Stato. In tal senso, le Regioni si vedono costrette a "subire" le nuove disposizioni normative statali dopo anni di maggiore autonomia in tema di bilanci. Questa fattispecie ha generato un importante dibattito anche in dottrina. In ultimo, sarà di grande interesse comprendere come il ruolo della Corte dei Conti evolverà nel futuro in materia di controllo di costituzionalità dei bilanci degli enti territoriali e regionali, alla luce delle nuove competenze, che le garantiscono possibilità di agire in via diretta, attribuitele dalla Corte costituzionale stessa.

3. Le politiche di bilancio durante e dopo la pandemia.

Lo shock economico generato dalla pandemia da Covid-19, e la conseguente recessione economica, che ha generato effetti immediati attraverso le restrizioni imposte a numerosi settori della vita economica, ha avuto la conseguenza di diminuire sensibilmente il gettito fiscale nei confronti dell'amministrazione dello Stato. Al contempo si è manifestata, logicamente, la necessità di ristorare quelle attività produttive che hanno subito maggiormente gli effetti delle chiusure prolungate e dei *lockdown*.

Per fare fronte a queste esigenze, il Parlamento italiano è ricorso occasionalmente a più azioni di scostamento di bilancio. È questo un fatto di portata straordinaria dall'adozione del trattato sul Fiscal Compact, che aveva escluso, se non in casi assolutamente straordinari, il ricorso agli scostamenti di bilancio, conferendo rigidità e stabilità ai bilanci nazionali.

In particolare, al fine di addivenire ad uno scostamento di bilancio, il Governo deve definire e verificare che gli eventi eccezionali come previsto nell'art. 81 giustifichino un allontanamento del bilancio dello Stato dal pareggio ricercato, fattispecie questa che è stata garantita con la sospensione del Patto di stabilità operata dalla Commissione europea a fronte dell'emergenza pandemica che, si ricorda, ha una portata straordinaria, la prima volta che viene accolta questa possibilità dopo la grande recessione del 2011, fattispecie prevista nei regolamenti di adozione del *six pack*.

Successivamente, al fine di operare lo scostamento, il Governo deve presentare alle Camere, per come previsto dalla legge 243 del 2012, una relazione complessiva sullo scostamento e contestualmente un impegno concreto e tangibile che definisca

come rientrare nel cosiddetto Obiettivo di Medio Termine (OMT). È l'articolo 6 della legge in esame che permette che sia operabile una forma di scostamento ad alcune chiare condizioni. Non è secondario, sotto questo aspetto, il ruolo di definizione della crisi economica in atto o dell'evento di natura largamente straordinaria, che entra a fare parte, in tal senso, della base giuridica che giustifica l'atto. In particolare, recita l'articolo "2. *Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: 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.*"²⁸²

Come previsto dal medesimo articolo, qualsiasi intervento di questo genere che abbia ricadute dirette sulla tenuta dei bilanci in pareggio, deve essere operato avendo sentito prima la Commissione Europea e, poi, con doppia approvazione di Camera dei Deputati e Senato a maggioranza assoluta dei componenti, questo a dimostrazione che una siffatta deliberazione di scostamento deve inevitabilmente essere assunta con una importante legittimazione, attese le conseguenze alle quali porta dal punto di vista dei bilanci dello Stato.

A margine dell'approvazione del piano di rientro verso gli obiettivi di medio termine della finanza pubblica, è previsto che il perdurare della congiuntura straordinariamente recessiva o l'accadere di un'altra situazione di eccezionalità, possano prevedere ulteriori modifiche richieste dal Governo alle Camere.

È questo proprio il caso intercorso nel 2020 e 2021 in Italia, dove il Governo, a fronte del perdurare della pandemia, del mancato introito finanziario derivato dalle chiusure prolungate ed

²⁸² Articolo 6 comma 2 legge 243-2012.

intendendo accordare una dilazione e riduzione di determinate spese per le imprese, i lavoratori e le famiglie, ha operato ben sei scostamenti di bilancio fino ad oggi in queste due annualità dall'inizio della pandemia di coronavirus. Per ben sei volte nel giro di pochi mesi il Governo si è presentato alle Camere al fine di ottenere una deliberazione a maggioranza che riaggiustava al contempo gli obiettivi di rientro del medio periodo. Obiettivi che sono contenuti e definiti sempre dalla legge 243, e riprendono appieno i principi stabiliti in sede sovranazionale²⁸³, si nota come vengono espressamente citati i rimandi al livello comunitario, in particolare quando viene stabilito il *“valore del saldo strutturale di bilancio individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il saldo strutturale è definito a sua volta come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea.”*²⁸⁴

Questa precisione nel rimando normativo deriva dal fatto che i precedenti storici in materia di bilancio pubblico tra l'UE e lo Stato ed in particolare l'attacco speculativo operato ai danni di alcuni Paesi europei, tra i quali l'Italia, hanno portato l'Italia quasi ad eccedere, inserendo in tutti i contesti normativi dei rimandi generici all'uniformità con l'ordinamento dell'UE.

Si osserva come l'Obiettivo di Medio Periodo, già definito in precedenza, sia il vero e proprio riferimento al quale il bilancio dello stato deve attenersi anche in caso di scostamento di bilancio. L'Obiettivo, che si ricorda essere definito per ogni Paese membri singolarmente nel rapporto di raffronto con le istituzioni europee all'interno del confronto dialogico che scaturisce dal Semestre Europeo, viene stimato con riferimento alle prospettive di crescita

²⁸³ Articolo 2 comma 1 legge 243-2012.

²⁸⁴ Ibidem.

del paese in esame e, di rimando, viene elaborato in relazione alla posizione debitoria del singolo Paese.

Viene operato quindi un conto che mette in relazione il deficit/pil ed al quale il Paese di riferimento deve tendere costantemente negli anni; per l'Italia, l'OMT nel periodo di previsione 2021-23 pone come termine da raggiungere un avanzo di bilancio pari allo 0,5% del Prodotto Interno Lordo.²⁸⁵

Come già analizzato, l'esecutivo italiano, che ha fatto più volte ricorso a scostamenti di bilancio nel corso della pandemia da coronavirus, si è trovato a dover ridefinire i parametri e gli sforzi da compiere nelle prossime annualità al fine di prevedere costantemente un piano di rientro che faccia avvicinare il risultato delle finanze all'obiettivo di portare le finanze in avanzo del 0,5% stabilito in sede europea.

Da un punto di vista interno, ma anche in un'ottica di rilevanza europea, la portata di queste scelte è assolutamente innovativa e straordinaria. Era pensiero comune che la materia del pareggio di bilancio, una volta adottati in sede internazionale il TSCG ed inseriti negli ordinamenti nazionali i riferimenti normativi che contemplavano come rigida questa disciplina, non era pensabile immaginare l'avvento di una crisi così straordinaria che avrebbe potuto mettere in discussione un sistema che sembra non poter arrivare ad alcuna ulteriore evoluzione.

Andando ad analizzare i differenti casi nei quali l'Italia ha operato gli scostamenti di bilancio, emerge come per ben cinque volte nell'intero 2020 ed una volta nel corso del 2021 siano stati operati degli scostamenti del bilancio. In origine, l'esecutivo ha presentato una prima relazione allo scopo di affrontare le conseguenze pandemiche in data 5 marzo, aggiornata ed

²⁸⁵ dossier dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato sull'OMT "*Finanza Pubblica e Regole Europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali.*"

emendata in data 11 marzo, entrambe invocando direttamente le disposizioni dell'art. 6 della 243-2012 in ordine alla straordinarietà dell'evento. Nessuno avrebbe mai immaginato allora che nei mesi successivi sarebbe stato necessario emendare in più occasioni le diverse Risoluzioni che le camere hanno approvato a maggioranza assoluta.²⁸⁶ Larga parte dei fondi autorizzati sono stati impegnati allo scopo di finanziare la totale integrità delle misure finanziarie previste per il potenziamento del servizio sanitario e per ristorare famiglie ed imprese, primo tra tutti il D.L. 18-2020 e successivi decreti a sostegno delle esigenze dei comparti economici più colpiti.²⁸⁷

Questo primo scostamento, approvato prima della presentazione del DEF, ha comportato che il Governo Italiano dovesse introdurre all'interno del Documento di economia e finanza per il 2020 anche una approfondita relazione dello stato dell'arte, comprendendo gli obiettivi attesi e l'impegno alle coperture da garantire nel corso del medio termine.

Pochi giorni dopo la presentazione del DE, avvenuta in data 24 aprile 2020, il 29 aprile ed il 30 le Camere hanno approvato le risoluzioni n. 6/00107 alla Camera dei deputati e la n. 6/00106 del Senato della Repubblica per compiere un ulteriore scostamento utile a sostenere le misure emergenziali del Decreto Legge 34 del 2020 *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

L'articolo 6 della legge 243 viene invocato una terza e quarta volta rispettivamente il 23 luglio ed il 6 ottobre, per addivenire ad altri ulteriori due scostamenti per finanziare ulteriori misure di spesa

²⁸⁶ Si rimanda alle due Risoluzioni 6-00103 della Camera e della Risoluzione n. 6-00102 del Senato.

²⁸⁷ DL n. 23 del 2020 e del DL n. 34 del 2020.

atte a contenere la pandemia da coronavirus e, contestualmente, a ristoro dei settori economici maggiormente colpiti.²⁸⁸

A fine 2020 l'esecutivo si è trovato a dover inserire nella Nota di Aggiornamento al DEF tutte le fattispecie di scostamento che erano state operate stabilendo un ulteriore piano di rientro sulla base dell'esigenza di reperimento di altre ingenti risorse da destinare al contrasto della diffusione del COVID-19.²⁸⁹

La condizione economica che è emersa dopo questi scostamenti operati dal Governo dimostrava una contrazione del PIL a fine anno del -9%, per come presentata nella Nota di Aggiornamento.²⁹⁰ Nella sua relazione, l'esecutivo ha annunciato un importante stanziamento di risorse per gli apparati dello Stato e per il decentramento amministrativo, in particolare alle autonomie locali ed agli enti locali, a questi ultimi a fronte delle mancate entrate.²⁹¹

Sotto questo profilo è di rilievo l'importante impegno finanziario sostenuto dallo Stato nazionale per sostenere le minori entrate degli Enti Locali. In particolare, sono stati previsti fondi per le minori entrate delle imposte di soggiorno comunali, della tariffazione da occupazione di suolo pubblico e le tariffe riguardanti i rifiuti urbani.

Questo ha permesso in particolare i Comuni d'Italia di integrare i propri bilanci con le coperture nazionali garantite, per queste fattispecie, dal c.d. DL "Sostegni."

Per quanto riguarda gli indebitamenti previsti nell'esercizio 2011, il governo ha ricorso ad un ulteriore impegno per 50 miliardi

²⁸⁸ Risoluzione n. 6/00123 della Camera e della Risoluzione n. 6/00124 del Senato.

²⁸⁹ Per un esaustivo riepilogo delle relazioni presentate dal Governo e delle motivazioni di volta in volta addotte ai fini della richiesta di autorizzazione alla revisione del piano di rientro, si rinvia al testo dell'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019.

²⁹⁰ Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020.

²⁹¹ In particolare, nel quadro della campagna di vaccinazione e del trattamento dei pazienti affetti da Covid-19.

in termini di liquidità di cassa, prevedendo un piano di rientro di svincolo dall'Obiettivo di Medio termine per tutte le annualità successive fino al 2025. Con questo ulteriore conteggio, il maggiore debito accumulato della finanza statale si aggirerebbe attorno ai 155 miliardi.

Dal punto di vista normativo l'esecutivo ha impiegato come base giuridica la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.²⁹²

È opportuno ricordare come dal punto di vista del diritto interno, invece, le risoluzioni adottate dalle Camere e la relazione presentata dal Governo alle stesse al fine di riaggiustare il piano di rientro nell'Obiettivo di Medio Termine, prevedono come base giuridica l'articolo n.6 della legge organica 243 del 2012 che contempla svincoli di natura temporanea al saldo complessivo, solo in caso di eventi assolutamente straordinari e recessioni economiche di grave portata.²⁹³

La legge organica definisce chiaramente come possano essere operati scostamenti solo a fronte di *“eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese”*²⁹⁴ e questo sembra essere il caso degli effetti generati dalla pandemia da Coronavirus in Europa. Potrà apparire scontato ma prima di poter adoperare qualsivoglia strumento di scostamento del bilancio, si è dovuto attendere il pronunciamento dell'Unione Europea a riguardo, che ha direttamente conferito agli Stati membri la possibilità di derogare alle norme di bilancio previste in sede comunitaria e frutto delle disposizioni aggregate del *“Trattato sulla Stabilità il Coordinamento e la governance dell'unione economica*

²⁹² Clausola di salvaguardia citata.

²⁹³ Comma 1 art. 6 legge 243-2012.

²⁹⁴ Comma 2 del medesimo articolo.

e monetaria” e dei regolamenti della nuova *governance* interna introdotti dal *Six Pack*.

È il dispositivo in particolare del Regolamento 1466 del 1997, come emendato nel suo nuovo articolo 5 che prevede espressamente che all'accadere di un evento straordinario che prescindendo dalle capacità di sorveglianza dello Stato membro e che produca *“rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria dello Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”*²⁹⁵

Come dice la nuova enunciazione dell'art 5 del regolamento in questione, è espressamente previsto che vi sia un dovere in materia di Obiettivo di Medio Termine per lo Stato membro. Non rimane definito in modo chiaro ad oggi quale sia la misura dell'allontanamento concesso ad uno Stato. Viene da sé che, per quanto non sia previsto un indicatore numerico misurabile a riguardo.

L'articolo successivo del regolamento, provando a definire quali siano i valori di riferimento che possono stabilire quale sia l'indice con il quale lo Stato possa discostarsi dall'obiettivo di medio termine, determina che non possa essere “significativa” nel caso in cui non si tratti di eventi “inconsueti”, o che si tratti di recessioni particolarmente gravi di tutta l'Eurozona e condizionino in maniera evidente le finanze del paese membro dall'esterno.

Nonostante questa definizione, non è stabilito in altri termini quale sia numericamente quantificabile la possibilità di scostamento. Appare ragionevole che, proprio perché non si possono conoscere a priori quali forme di recessione o di evento

²⁹⁵ Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97.

straordinario possano interessare l'economia europea o quella di singoli Stati membri, né quali effetti possano avere queste ultime sulle finanze pubbliche, il disposto del regolamento non menziona né dà notizia di riferimenti numerici.

La Commissione UE nello stilare un opportuno "*Vademecum sul Patto di stabilità e crescita*" ha ribadito quanto già detto in precedenza che fu proprio nel 2011 che venne introdotta, in fase di gestione della crisi dei debiti sovrani, come previsto dal pacchetto *six pack*, la possibilità di fare riferimento a quella che ha poi definito essa stessa come "*escape clause*", clausola di salvaguardia generale del Patto a fronte di squilibri straordinari delle economie europee.²⁹⁶

La scelta operata di non prevedere degli importi chiari o delle percentuali stabilite riguardo allo scostamento all'interno dei regolamenti, appare pertanto sì una scelta logica, ma che non pone un limite chiaro. Emerge quindi di conseguenza un dubbio: fino a quanto uno Stato membro può, per quanto giustificato da una particolare contingenza economica o da un evento reiterato di grande straordinarietà, procedere con scostamenti di bilancio? In particolare, non solo non è chiaro quanto in termini prettamente numerici ci si può indebitare ulteriormente, ma, inoltre, non è definito in alcun modo quanto questa condizione possa durare nel tempo.

Si può arrivare a pensare che la clausola, non prevedendo un limite, fissi indirettamente un principio secondo il quale si possa ricorrere a scostamenti fintanto che la situazione di crisi non sia risolta. È anche vero però, che qualora una recessione economica durasse nel tempo o protraesse i suoi effetti sulle finanze pubbliche, si potrebbero causare nuovamente situazioni di tipo speculativo simili a quelle accadute nel 2011. Più precisamente, l'effetto di una

²⁹⁶ European Commission, *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact (2019 Edition)*, Institutional Paper 101, aprile 2019.

perdurante esigenza di indebitamento straordinario di uno Stato, fermo restando il fatto che la Banca Centrale Europea non agisce come prestatore di ultima istanza garantendo i bilanci ed i debiti degli Stati membri, per evitare che questi ultimi arrivino a rischi di azzardo morale, potrebbe finire per vanificare tutto l'impianto della nuova *governance* europea. A fronte di una recessione straordinaria di grave entità e perdurante nel tempo, gli Stati sarebbero nuovamente nella situazione di indebitamento e di non trovarsi nelle condizioni di garantire le proprie emissioni debitorie.

A fronte di questo concreto rischio per le finanze dei Paesi europei, si affronteranno più avanti le particolari scelte innovative dell'Unione Europea in materia di concessione di liquidità straordinaria e di tutela dei bilanci dei Paesi membri a fronte del significativo perdurare della crisi economica e delle necessarie manovre finanziarie per contenere la diffusione della pandemia da Covid-19.

Dal canto suo, l'Italia, nella prima fase di contrasto della diffusione del virus, operando gli scostamenti citati in precedenza, ha dovuto determinare nuovamente quale fosse il limite massimo da finanziare allegando uno schema apposito nella legge di bilancio 2021²⁹⁷. In questa legge ha dovuto fissare anche il quantitativo massimo di titoli di stato vendibili e quanti di questi potessero essere venduti ad acquirenti nazionali o internazionali, questo allo scopo di fornire ulteriori garanzie, in sede comunitaria, della sostenibilità dell'impianto finanziario della Repubblica.

È opportuno poi analizzare come lo Stato italiano abbia disposto le coperture e le modalità di raccordo con il bilancio nazionale e le sue necessità in materia di equilibrio, a fronte delle misure restrittive adoperate all'interno dell'economia nazionale al fine di contenere la diffusione del virus.

²⁹⁷ Allegato 1 alla Legge n. 178 del 2020.

In particolar modo le numerose chiusure delle attività commerciali, principalmente quelle eroganti i servizi necessari alla persona, hanno imposto al Governo di prevedere misure di natura straordinaria.

Le disposizioni emergenziali, che verranno trattate di seguito, hanno tutte dimostrato un loro consistente effetto sull'impianto sociale e sulla filiera economica italiana. A tal fine, per ristorare le imprese, le famiglie ed evitare, per quanto possibile che numerose filiere produttive si sfilacciassero, il Governo ha previsto diverse misure di sostegno.

Tra i numerosi impegni di spesa, in particolare si ritiene fondamentale citarne alcuni che hanno maggiormente caratterizzato le innovazioni normative, tutte sostenute totalmente o parzialmente in deficit. Il primo decreto intercorso è il Decreto Legge n.9 del 2 marzo 2020 riguardante le *“Misure urgenti per il sostegno per famiglie, lavoratori e imprese”*, seguito dal n. 18-2020 anche chiamato decreto *“Cura Italia”*. Fu poi il turno delle *“Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro”*, il DL 23-2020. In data 19.05.2020 viene invece approvato il Decreto n. 34 maggio 2020, n. 34 sulle *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* anche conosciuto come Decreto Rilancio.²⁹⁸

Dopo l'estate il Governo ha dovuto disporre, invece, diverse norme e coperture, sostenute dagli ultimi scostamenti operati nel 2020 e, tra questi, in particolare i quattro interventi passati alla

²⁹⁸ L. Bartolucci, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid19*, in Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020.

cronaca come Decreti Ristori “*Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell’economia*”.²⁹⁹

Il contesto di natura eccezionale ha consentito all’amministrazione statale, in alcuni casi, di derogare ad altre norme europee al fine di procedere allo stanziamento di fondi per fronteggiare la crisi pandemica. È il caso, ad esempio, di come il DL n.18/2020 abbia potuto conferire fondi straordinari alle Aziende ospedaliere, nonché alle strutture cliniche, anche di natura privata, conferendo direttamente ingenti risorse sia strutturali che di assunzione di personale straordinario, senza per questo essere dichiarato illecito ai sensi dell’art. 107 TFUE in materia di aiuti di Stato. Tra le altre cose, poi, questo decreto ha esteso la previsione di attingere alla cassa integrazione in deroga per le aziende che avessero perso una determinata quota di fatturato nei mesi di chiusura forzata del *lockdown*.

A fronte dell’entità di tale impegno, anche al fine di fornire una risposta unitaria alla crisi economica determinata dalla pandemia e di garantire la sostenibilità finanziaria dell’Eurozona, si è ritenuto necessario, sin dagli albori della crisi pandemica, un intervento diretto anche dell’Unione e delle sue istituzioni. Rispetto alla crisi economico-finanziaria del 2008 e la successiva crisi dei debiti sovrani del 2011, la crisi determinata dalla diffusione del Covid-19 si presenta significativamente diversa. Ciò non solo per le dimensioni dello shock economico, bensì per la natura dell’evento che ne è all’origine: trattandosi di una crisi determinata dalla diffusione di un virus, la durata e le evoluzioni della stessa appaiono incerte, essendo inevitabilmente legate alle evoluzioni della

²⁹⁹Il primo D.L. 14 agosto 2020, n. 104 recante “*Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell’economia*” ed il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. decreto Ristori), a cui sono seguiti il d.l. 9 novembre 2020, n. 149 (c.d. decreto Ristori-bis), il d.l. 23 novembre 2020, n. 154 (c.d. decreto Ristoriter) ed il d.l. 30 novembre 2020, n. 157 (c.d. decreto Ristori-quater).

pandemia, ai provvedimenti assunti a livello nazionale, nonché alle tempistiche necessarie per individuare un vaccino e cure adeguate.

È importante poi notare come l'Unione abbia contribuito positivamente a definire la straordinarietà di questo evento al fine di mettere in campo tutti i suoi strumenti e le sue tutele. In particolar modo ha contribuito a definire come lo shock in atto, sicuramente sarebbe stato di natura simmetrica, visto che avrebbe interessato in egual misura i Paesi membri e, ancor di più, sarebbe stato prolungato nel tempo, almeno per i suoi effetti.³⁰⁰

Prendendo a campione di riferimento soltanto lo spazio del mercato unico europeo, si può osservare come la propagazione del virus, avendo colpito primariamente l'Italia, ne abbia generato più che ad altri Paesi, effetti dannosi di ordine economico più che di altre economie. Vero è che l'appartenenza ad un unico mercato genera comunque effetti su tutta la crescita aggregata economica dell'Unione.

La particolare gravità della crisi, le necessità di affrontare spese impreviste dal punto di vista sanitario e, non ultima, la recessione economica indotta dall'abbattimento dei consumi, hanno portato l'Unione Europea, di concerto con gli Stati membri, ad elaborare una risposta condivisa ed in solido, prevedendo poi anche un impegno sostanzioso da parte delle istituzioni proprie dell'UE.³⁰¹

Ripercorrendo le tappe attraverso che hanno sostanziato l'impegno delle istituzioni europee, si comincia dalla Decisione dei Ministri delle Finanze europei del 23 marzo 2020 di autorizzare lo scostamento dal Patto di stabilità e crescita. Questa valutazione è stata anticipata dalla Banca Centrale Europea che il 18.03.2020 aveva lanciato un piano straordinario di acquisti chiamato

³⁰⁰ Si nota ad esempio come sia differente la crisi dei debiti sovrani, che ha visto il
³⁰¹ Per una panoramica in relazione agli interventi progressivamente definiti in sede europea si consulti <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/>.

Pandemic Emergency Purchase Programme, con l'intenzione di giungere ad oltre 700 miliardi di euro di liquidità per i Paesi membri.

Solo successivamente, l'Eurogruppo ha valutato di accordare diversi nuovi aiuti implementando strumenti già noti quali il MES ed un piano extra di finanziamenti della BEI³⁰². Tra tali strumenti rinveniamo il fondo SURE, il MES ed il potenziamento della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

Ma il vero elemento di novità, che verrà presentato dettagliatamente in seguito, è l'ideazione del c.d. *Recovery Fund*, meglio definito dalla Commissione Europea con il nome di "*Next Generation EU*".

Questo strumento, sicuramente inedito, prevede una linea di prestiti erogati direttamente dall'Unione, direttamente dal suo bilancio, provvedendo poi a trovare questi fondi sul mercato. Come base giuridica, il *Next Generation EU* si fonda sul paragrafo 2 dell'articolo 122, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, il quale prevede che "*qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa*". È la prima volta, da quando esiste l'Unione, che viene stabilito che quest'ultima impieghi fondi propri per assistere i Paesi membri. Il "*Next Generation EU*", che ha come obiettivo quello di arrivare ad 800 miliardi di euro di fondi stanziati per i Paesi membri, assume una struttura che possa lavorare nel lungo periodo per sostenere l'espansione economica. Questo programma, diversamente da forme di liquidità ordinarie, come quelle stabilite negli ultimi anni dalla BCE, è stato immaginato per conferire fondi vincolati ad

³⁰² Banca europea degli investimenti.

investimenti da svolgere su determinate voci, tra questi è previsto uno sforzo importante per la digitalizzazione e l'implementazione di politiche sostenibili (il c.d. *European Green Deal*).³⁰³

Tra gli altri fondi dedicati alla ripresa dal Recovery Fund, rientrano anche alcuni investimenti per le imprese. In particolare, è stato previsto un nuovo fondo che abbia lo scopo di garantire liquidità alle imprese, il *Solvency Support Instrument*, un fondo dedicato ai settori strategici quali quelli energetici e delle materie prime ed il fondo "InvestEU" a tutela delle compagnie strutturali del settore private.

Una volta stabiliti questi programmi di finanziamento, l'elemento innovativo di questo impianto di liquidità straordinarie, ha riguardato il reperimento di queste ingenti risorse. La Commissione, nella sua proposta originaria, ha individuato quale modalità di finanziamento la possibilità per l'Unione di procedere all'acquisizione di prestiti sul mercato dei capitali³⁰⁴, tema che verrà affrontato in seguito.

³⁰³ Queste affermazioni risultano comprovate dallo schema di ripartizione dei fondi rientranti nel Next Generation EU proposto dalla Commissione europea: in particolare, la Commissione ha proposto che dei 750 miliardi di euro stanziati ben 560 miliardi siano destinati al New Recovery and Resilience Facility, fondo avente ad oggetto la realizzazione di investimenti e riforme durature a livello economico e sociale secondo le priorità individuate dalla stessa Commissione europea; 55 miliardi siano destinati alle politiche di coesione nell'ambito dell'iniziativa REACT-EU; 30 miliardi confluiscono nel Just Transitional Fund quale fondo per il clima e 15 miliardi siano destinati all'European Agricultural fund for Rural Development per supportare le aree rurali nel realizzare i cambiamenti necessari per attuare l'European Green Deal.

³⁰⁴ *Nella proposta avanzata dalla Commissione europea è possibile leggere quanto segue: «In these extraordinary circumstances, it is fully justified to use a financing mechanism that would provide a significant and timely spending boost without increasing national debts, as an expression of solidarity at a scale commensurate with the crisis. The borrowing will build on the Union's strong track record of using market-based instruments to support investment and reforms in the Member States. The Union will borrow on the financial markets on terms reflecting its very high credit rating and channel these funds swiftly to where they are needed most. To this end, the Commission will issue bonds with different maturities in capital markets, making best use of the capacity of these markets to absorb such bonds while ensuring the lowest average cost of borrowing. Such a diversified funding strategy allows the Commission to conduct borrowing operations in a manner best suited to the scale of the operations and the prevailing market environment».*

4. Next Generation EU e prestiti europei, verso una mutualizzazione dei debiti.

Il già presentato Recovery Fund, tramite l'iniziativa Next Generation EU, ha come obiettivo il contenimento degli effetti diretti e indiretti della pandemia ma comprende inoltre investimenti per sanità, istruzione e ricerca, che investe, come detto sopra, 750 miliardi di euro, cioè una cifra senza precedenti nella storia dei finanziamenti UE, che verrà reperita tramite emissione comune di obbligazioni sui mercati internazionali e per la quale il bilancio UE a lungo termine verrà usato come garanzia.

Per consentire tale operazione, e per compensare l'ammancio da dieci miliardi di euro all'anno provocato dall'uscita del Regno Unito, il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) aumenterà significativamente attraverso nuove risorse proprie dell'Unione, tra cui la *plastic tax*, la tassazione delle *software e web companies* e la riforma dei permessi di inquinamento per le grandi aziende.³⁰⁵ Il rimborso spetterà alla Commissione europea, non ai singoli Stati membri, e non avverrà prima del 2028, ma comunque entro il 2058. Si tratta a tutti gli effetti di un indebitamento comune. La proposta affonda le sue radici giuridiche agli articoli 177, 178 e 322 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Si tratta del primo grande passo verso un'integrazione fiscale europea, con politiche di investimento e piani decisi a livello comunitario e soltanto eseguiti a livello nazionale. Di questi finanziamenti, l'Italia è destinataria di 209 miliardi e questa mola la rende la prima beneficiaria. Potrà usufruirne dal 2021 e per investimenti fino al 2023: 127 miliardi saranno sotto forma di prestiti

³⁰⁵ Crescente, G., 2020. *Internazionale*, Disponibile su: <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2020/07/17/consiglio-europeo-unione>.

che si andranno a sommare al debito pubblico italiano, mentre i restanti 81 miliardi circa saranno corrisposti come sovvenzioni a fondo perduto. Il secondo Paese a beneficiare maggiormente del Fondo sarà la Spagna, che con l'Italia diverrà beneficiaria netta delle risorse UE per i prossimi sette anni.³⁰⁶ Ciò comporterà una maggiore contribuzione negli anni a venire, ma si spera che nel frattempo gli effetti della crisi economica si siano attenuati. Per usufruire dei capitali europei, la Commissione richiede un Piano Nazionale delle Riforme. Quest'ultima sarà incaricata di verificare se il PNRR ottempererà disposizioni di investimento nel settore della digitalizzazione e della transizione ecologica. Raccomandazioni specifiche verranno inoltre fornite a ogni Stato riguardo la gestione della propria situazione macroeconomica (livello di disoccupazione, la crescita economica ed altri fattori).³⁰⁷

Il *Next Generation EU*, come già detto, trova la sua base giuridica nell'articolo 122 (ex articolo 100 del TCE). Il testo dell'articolo citato stabilisce che *“il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica,..[...] Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato”*.

Si può notare come emerga, nell'articolo in questione, il principio di solidarietà delle istituzioni dell'Unione, un principio cardine che viene invocato nei casi in cui l'UE debba giustificare

³⁰⁶ Villafranca, A., 2020. *ISPI*, Disponibile su: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/recovery-fund-europeo-cose-e-cosa-serve-26331>

³⁰⁷ 51 Fonte: <https://www.startingfinance.com/news/recovery-fund-italia-prima-beneficiaria/>

una sua azione positiva straordinaria che in via generale non sia prevista dai trattati. È bene ricordare infatti che nel diritto europeo sia in via normale vietata qualsiasi forma di sostegno finanziario diretto da parte dell'Unione nei confronti dei Paesi membri, tuttavia l'applicazione estensiva del principio di leale collaborazione tra gli enti, prevede anche che l'Unione si attivi stabilendo i casi, seppur estremamente eccezionali, con tutti gli strumenti a sua disposizione facendo da garante degli Stati membri in applicazione di un principio di solidarietà.

Assume un aspetto fondamentale disaminare come il programma di sussidi si concili con le norme dei trattati istitutivi ed i principi di diritto propri dell'ordinamento comunitario. Innanzitutto, a fronte delle circostanze di straordinarietà che il mercato unico sta vivendo, non appare in contrasto con le norme europee che l'Unione assuma la funzione del creditore nei confronti dei Paesi membri trovando gli strumenti nel suo bilancio proprio.

Come ribadito in precedenza, l'Unione, a fronte di una situazione di straordinarietà può dotarsi di tutti gli strumenti che ritenga utili alla risoluzione della crisi in atto³⁰⁸. I mezzi finanziari dell'UE, messi a disposizione per il piano, provengono prevalentemente, ma non esclusivamente, dalle risorse proprie, in linea con il già citato *articolo 311, secondo paragrafo del Trattato sul Funzionamento dell'UE*. A tal fine l'UE, potendo impiegare qualsiasi risorsa che ritenga utile al perseguimento del suo fine, ha ampio margine di scelta su quali strumenti impiegare.

³⁰⁸ *Ai sensi dell'articolo 311, primo paragrafo, del TFUE. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.*

In origine si era aperto un dibattito sulla possibilità di impiegare la leva della Banca Centrale Europea, ma questo non solo avrebbe generato poca chiarezza con gli strumenti che già la BCE adopera quali il *Quantitative easing*, quanto soprattutto è fatto espresso divieto della BCE nei trattati di prestare direttamente soldi agli Stati e, parimenti, di acquisire titoli di stato dei paesi membri sul mercato primario dei titoli. Entrambe queste ipotesi avrebbero previsto una violazione dei trattati che, da un lato avrebbe potuto essere impugnata da qualche ricorrente e, oltre a questo, avrebbe generato una forzatura del sistema contribuendo a delegittimare il piano di aiuti.

Si prende atto poi che l'ipotesi di impiegare i fondi del MES sarebbe stata particolarmente rischiosa vista la situazione di crisi diffusa in tutta l'eurozona, considerando che i fondi propri del Meccanismo Europeo di Stabilità derivano dagli impegni di bilancio dei Paesi membri contraenti. Questa ipotesi avrebbe portato ad una immediata crisi di liquidità che avrebbe impedito al MES stesso di avere le risorse necessarie per assistere gli Stati.

Rimaneva pertanto percorribile soltanto una strada, quella di elargire credito attraverso fonti proprie dell'Unione tramite un meccanismo di prestiti che l'UE avrebbe conferito agli Stati membri in misura idonea alle necessità economiche di questi.

Questo impegno in materia di prestiti conferiti agli Stati membri crea inevitabilmente un'esigenza per l'Unione di garantirsi che questi prestiti torneranno. Le disposizioni presenti nei Trattati istitutivi dell'Unione Europea non vietano a quest'ultima di finanziare direttamente con il proprio bilancio gli Stati membri, cosa invece vietata, come già ricordato, per la BCE³⁰⁹.

È opportuno comprendere quali siano gli strumenti normativi che garantiscono, o meglio non vietano, all'Unione di poter assumere questi crediti nei confronti degli Stati membri. L'UE, già

³⁰⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_20_1024

oggi si fa garante di elargire fondi sotto forma di passivi, al fine di garantire prestiti ai Paesi membri, non si tratta pertanto di nulla di nuovo. La grande differenza si noterà nell'importo di straordinaria entità che l'Unione andrà ad elargire in prestito ai paesi membri.³¹⁰

Ancor di più, l'assunzione di prestiti deve rispettare il principio della disciplina di bilancio. È proprio per questo che l'Unione ritrova nel paragrafo 4 dell'art. 310 del TFUE la risposta alle esigenze di bilancio previste: *“per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.”*³¹¹

È ammissibile secondo il diritto europeo che l'UE possa avere delle passività collegate a prestiti ai Paesi membri solo se l'Unione stessa sia in grado di coprire i prestiti, potenzialmente non esigibili, con ulteriori risorse proprie. Pertanto, pur non esistendo un limite massimo ai prestiti che l'Unione può elargire agli Stati membri, il limite trova il suo domicilio nella capacità dell'Unione stessa di coprire con finanze proprie tutte le passività nei confronti degli Stati membri.

Con riferimento all'attribuzione dei fondi ai programmi di spesa dell'Unione, invece, è necessario prendere in considerazione l'art. 122 del TFUE, che contempla, in casi di crisi non contemplate e di portata straordinaria, deroghe dirette alle disposizioni consuetudinariamente impiegate. Sulla base di questo articolo l'Unione ha cominciato a stabilire ed elargirà i fondi previsti ai Paesi membri categorizzando questi fondi al livello *“entrate con destinazione specifica esterna”*, stabilendo quindi un meccanismo di condizionalità rigido ai prestiti che verranno elargiti.³¹²

³¹⁰ Si veda ad esempio il Fondo europeo per gli investimenti strategici.

³¹¹ Testo paragrafo 4 dell'art. 310 del TFUE.

³¹² Articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario. Regolamento 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le regole applicabili

È pertinente chiedersi se questo meccanismo sia compatibile con il principio del pareggio del bilancio. Il principio del pareggio del bilancio³¹³ richiede l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio annuale.

Nel dibattito che si è aperto, sono state immaginate diverse fonti del finanziamento del Next Generation, compreso chi ha prefigurato l'ipotesi di finanziarlo tramite l'emissione di bond europei.³¹⁴

Con riferimento all'ipotesi del finanziamento di questo programma attraverso emissione di titoli di debito europei, è opportuno sottolineare questa fattispecie, si potrebbe prefigurare come forma di mutualizzazione dei debiti tra i Paesi membri, ipotesi fino ad oggi ha incontrato numerose resistenze specialmente tra i Paesi frugali.³¹⁵ A titolo di esempio, una contrapposizione netta a forme di mutualizzazione dei debiti dell'Unione tra i Paesi membri è stata espresso anche dal Tribunale costituzionale federale tedesco con la sentenza del 05.05.2020.³¹⁶

La corte tedesca si era espressa sulla costituzionalità del *Quantitative Easing*. Anche se nel corso della pronuncia non ha dichiarato di per sé illegittimo lo strumento monetario della BCE, ma ha tenuto a ribadire che non sono compatibili con la costituzione federale ipotesi che prevedano forme di debito comune condivise con gli altri Stati membri dell'Unione

Altri Paesi hanno manifestato dubbi circa la conciliabilità dello strumento europeo con le costituzioni interne, in particolare i governi di Olanda e Austria che hanno dimostrato riluttanza ad

all'esecuzione del bilancio dell'Unione, in particolare alle sovvenzioni, ai premi, agli appalti, alla gestione indiretta, agli strumenti finanziari, alle garanzie di bilancio, all'assistenza finanziaria e al rimborso di esperti esterni.

³¹³ *Enunciato nell'articolo 310, paragrafo 1, terzo paragrafo, TFUE.*

³¹⁴ G.L. Tosato, *The Recovery Fund: legal issue*, in *Policy Brief*, 2020, pg. 23.

³¹⁵ S. Lucarelli, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, in *economiaepolitica*, 6 aprile 2020.

³¹⁶ B. Caravita, M. Codinanzi, A. Morrone, A.M. Poggi, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, 2020.

accettare le disposizioni comunitarie contestando la natura dei prestiti del Recovery fund, che avrebbe visto impegnate in solido anche le loro amministrazioni a garantire questi debiti condivisi con Paesi più bisognosi di aiuti. In sede del consiglio europeo del 17 luglio 2020 il Consiglio stesso ha tenuto a ribadire il funzionamento dell'immaginato piano del *Next Generation EU*.

Il patto scaturito dal Consiglio europeo, che prevede l'impegno da parte dell'Unione di circa 750 miliardi di euro, rappresenta un'importante innovazione non solo per il bilancio dell'Unione, ma anche per il rapporto che questa avrà con la platea dei Paesi membri, che saranno debitori diretti nei confronti delle istituzioni comuni. In particolare, per la prima volta nella sua storia l'Unione ha stabilito di reperire le risorse sui mercati e lo stesso Consiglio europeo ha convalidato il piano di acquisti della Commissione sul libero mercato dei capitali. Il *Next Generation EU* prevedrà quindi un massiccio allargamento della base del debito comunitario, che dovrà stabilizzarsi prevedendo, oltre ai consueti contributi nazionali, una forma di fiscalità europea.³¹⁷

Un ulteriore elemento di grande novità è che i fondi assegnati tramite il Next generation EU dovranno essere impiegati seguendo delle chiare voci di spesa, saranno quindi elargiti a fronte di rigide condizionalità che, come si pensa, verranno fatte oggetto del procedimento del Semestre Europeo, che fisserà gli obiettivi di spesa, non solo delle risorse proprie degli Stati membri, secondo il già noto procedimento dialogico di concertazione, ma detterà inevitabilmente le linee e gli obiettivi da raggiungere nell'erogazione dei fondi comunitari. Questo lascia immaginare come sarà l'Unione stessa ad invitare i Paesi membri a raggiungere degli standard

³¹⁷ *Sull'importanza della creazione di una fiscalità europea si sofferma anche la proposta della Commissione europea del 27 maggio 2020, là dove afferma: «In addition, the economic impact of the Coronavirus pandemic highlights the importance of ensuring sufficient fiscal space for the Union in cases of economic shocks leading to a decrease in gross national income».*

prefissati nelle materie proprie oggetto dell'investimento del Next Generation EU, potendo portare a richiedere determinati obiettivi nelle materie di competenza esclusiva, ma anche in quelle di natura concorrente, quali, tra le altre quelle di natura ambientale, i diritti civili e sociali.

Le manovre di ristoro previste dall'Unione Europea per contenere la recessione causata dalla condizione pandemica, si fondano su due principi cardine che, ad un primo esame, potrebbero sembrare in contrasto: il "principio di condizionalità" ed il "principio di solidarietà".³¹⁸ Le modalità di spesa e di investimento che verranno indirizzate dall'Unione stessa, sotto forma di atti propri, contribuiscono a delineare il futuro prossimo dell'Unione. In tal senso, l'Unione, per la prima volta assume i comportamenti propri degli Stati, concedendo a questi ultimi dei fondi propri, vincolati al loro utilizzo.

Ancor di più, il fatto che gli Stati contrarranno ingenti debiti con l'Unione, contribuisce a far pensare che le istituzioni comunitarie stiano assumendo sempre più le sembianze di uno Stato di natura federale. Il fatto, infine, che si cominci ad immaginare una forma di fiscalità europea, per quanto non ancora immaginata, concorre ad attribuire all'Unione Europea il ruolo di stato sovranazionale. È il compimento dei principi propri dell'UE per come previsti all'art 4 del TUE; la solidarietà e la coesione, alla luce di un sistema che potrebbe continuare nel futuro ad erogare con costanza finanziamenti agli Stati nazionali, di concerto con il principio la leale collaborazione, diventerebbero a pieno titolo principi simili a quelli che esercita uno stato federale nei confronti degli stati ad esso sottoposti. La solidarietà e la coesione, così come

³¹⁸ Baraggia A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

enunciate dall'art. 4, par. 3, TUE, costituiscono elementi chiave dell'integrazione europea.³¹⁹

Sul versante nazionale, gli effetti della crisi economica e le maggiori spese da affrontare in materia pandemica finiscono per imbrigliare gli Stati nazionali nei loro margini di manovra, nell'intraprendere scelte di spesa autonome che possano, però, mettere a rischio la tenuta delle finanze pubbliche. Se da un lato, in ottemperanza del principio di solidarietà nessuno Stato può essere lasciato da solo con le sue singole finanze a fronteggiare la crisi pandemica, per contro, nessuno Stato è in grado di muoversi autonomamente senza un impegno in solido delle finanze dell'Unione. Il principio di solidarietà risulta pertanto, sotto questo aspetto, risulterebbe un bisogno più che un diritto e sarà garanzia di rafforzamento dell'istituzione europea nei confronti degli Stati nazionali.³²⁰

La parte più difficoltosa, nonché innovativa, che caratterizza questo eccezionale sforzo a sostegno dei Paesi membri e delle loro riforme, è quella della sostenibilità complessiva della manovra nonché il reperimento dei fondi. Sul piano del finanziamento del Next Generation EU, la Commissione il 14 aprile 2021 ha stabilito che sarà finanziato mediante prestiti sui mercati dei capitali. Entro la fine del 2026 la Commissione conta di reperire fino a circa 800 miliardi di euro, un volume che farà dell'UE uno dei maggiori emittenti in euro. Tutti i prestiti saranno rimborsati entro il 2058.

Il 14 aprile 2021 la Commissione Europea, ha stabilito la sua strategia di emissione di obbligazioni, per finanziare l'operazione espansiva. La Commissione, tramite l'emissione di quelli che sono

³¹⁹ U. Neergaard, S. De Vries, "Whatever is necessary... will be done" - *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, in *EU Law live*, 24 aprile 2020.

³²⁰ E. Mostacci, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, cit., 2371 secondo cui «immaginare che un sentimento consimile (la solidarietà) possa portare dei sistemi economici complessi e potenzialmente concorrenti a sostenersi reciprocamente, possa portare i Paesi più solidi a sacrificare parte del proprio benessere per aiutare quelli più deboli».

stati chiamati “EU BILLS”, raccoglierà i fondi per sostenere il Next Generation EU sui mercati, esattamente come gli Stati membri emettono titoli di debito al fine di finanziare le proprie politiche pubbliche interne.³²¹

A definire questa fattispecie è la Commissione stessa, che ha pubblicato un estratto descrittivo di tutte le strategie che introdurrà per finanziare NGEU.

Nell’alveo degli strumenti immaginati, la Commissione Europea ha già dato atto a questo piano mettendo sul mercato dei titoli obbligazionari a breve scadenza chiamati “buoni dell’UE” (*EU-Bills*).

Le obbligazioni a breve termine garantiranno delle grandi somme di liquidità anche per gli investitori, che saranno più attratti dall’investimento e, a discrezione della Commissione stessa, il valore unitario delle obbligazioni potrà essere aumentato in futuro al fine di collocare sul mercato diverse tipologie di prodotti finanziari.

In tal modo l'ammontare in circolazione delle obbligazioni le renderà più liquide nelle negoziazioni sul mercato secondario e quindi più interessanti per gli investitori. Come riportato nel report pubblicato dalla Commissione, la possibilità di mettere sul mercato diversi prodotti finanziari, alcuni dei quali di breve durata, *“consentirà all’UE di disporre in tal modo della flessibilità necessaria per determinare l’entità di ciascuna transazione sulla base del fabbisogno effettivo di liquidità.”* e ancor di più *“Per l’emissione dei buoni dell’UE la Commissione continuerà la vendita ad aste, seguendo la consueta prassi del mercato [...] sarà in grado di attrarre i finanziamenti necessari anche in condizioni di mercato difficili, di ampliare la base di investitori e ridurre i costi di finanziamento.”*

³²¹https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/qanda_21_1702/QANDA_21_1702_IT.pdf

Per quanto riguarda lo stanziamento dei fondi europei, questo nuovo metodo garantirà agli Stati di ricevere prestiti comunitari ad interesse molto competitivi, dato che i prodotti saranno facilmente vendibili sul mercato a monte.

Le prime aste di vendita degli EU BILLS si sono tenute mentre viene redatto questo elaborato ed hanno dimostrato di avere un successo ben maggiore rispetto a quello atteso. La quarta asta di vendita, tenutasi il 14 settembre 2021 ha ottenuto in poche ore la vendita di più di 9 miliardi di euro di obbligazioni.

In questa occasione Johannes Hahn, commissario al bilancio europeo, ha affermato che *“Questa transazione permette alla Commissione di mantenere un flusso costante di finanziamenti ai nostri Stati membri, per sostenere la ripresa”*.

Per quanto non esista ancora un vero e proprio debito condiviso dagli stati, l'emissione di *Eu bills* è un primo strumento, nato in momento di necessità, con il quale l'Unione emette obbligazioni proprie che, a fronte del mutuo interesse degli stati membri, diventa una vera e propria prima forma di mutualizzazione dei debiti.

Il combinato disposto dei principi di bilancio, con il fiscal compact, nel primo vero momento di crisi straordinaria nell'eurozona, ha permesso di arrivare laddove la politica e la concertazione tra gli stati membri non erano ancora arrivati, a prevedere una forma di debito comune che, negli anni a venire, porterà sempre più verso uno schema di federazione europea.

Conclusioni

Dopo aver analizzato gli shock asimmetrici che hanno colpito l'Eurozona con la crisi dei debiti ed aver illustrato da un punto di vista normativo attività poste in essere dall'Unione per gestire la crisi ed impedire il ripresentarsi di crisi del debito, si è analizzata la struttura della nuova Governance. Con lo studio del trattato del Fiscal Compact e le sue ricadute sul piano nazionale, si sono analizzate le scelte normative interne italiane e le conseguenze scaturite per gli enti locali e regionali. Conseguenze che hanno visto sorgere conflitti di legittimità costituzionale soprattutto tra le Regioni e lo Stato.

È di importante rilievo notare come tutte le principali norme interne, nonché le sentenze della Corte costituzionale, con regolarità fanno riferimento ai principi di equilibrio di bilancio dell'Unione Europea, quando in realtà manca tutt'ora un atto europeo di diritto derivato, come una Direttiva, che inserisca definitivamente i dettami il Fiscal compact nel diritto UE.³²² Questo permetterebbe, peraltro, di adire direttamente la Corte di Giustizia per investirla di un potere di giudizio al riguardo.

Se la disciplina del pareggio di bilancio, dopo la stipula del trattato sul Fiscal compact ed il suo inserimento nel diritto costituzionale, sembrava aver condotto ad un terminare delle evoluzioni normative, tanto da far ritenere che non vi potesse essere alcun tipo di sviluppo ulteriore rispetto alla situazione raggiunta, invece la straordinarietà della pandemia, lo shock sostanzialmente simmetrico (che ha largamente colpito tutti i paesi dell'Unione in simile misura) e le necessità di ristorare e disporre

³²² Il trattato del Fiscal compact prevedeva l'ingresso dei dettami del trattato nel diritto dell'Unione.

politiche espansive di spesa pubblica, hanno portato a decisioni di natura straordinaria.

Al contempo, sul versante interno italiano, gli ultimi dati misurabili sul PIL nazionale, che vedono come, dopo un periodo di importante recessione nel 2020, il prodotto interno lordo italiano nel primo semestre del 2021 è in importante crescita, questo porta inevitabilmente ad un abbassarsi del rapporto Debito/PIL per quanto riguarda il nostro Paese. Questi dati emersi da Eurostat, dimostrano che impiegando il rapporto tra debito e PIL come criterio di sostenibilità economica del debito, può essere superato non solo attraverso un continuo contenimento della spesa pubblica, ma, dall'altro lato, con l'aumento della produttività nazionale e l'aumento del PIL.

L'avvento della pandemia da Covid-19, come fattore straordinario, ha generato non solo effetti economici di portata unica in Europa, ma ha imposto la necessità per i Paesi membri e per l'Unione di disporre manovre di carattere straordinario.

Manovre di carattere straordinario tra le quali, per la prima volta dall'approvazione del TSCG, la Commissione ha dovuto attivare la clausola di salvaguardia generale per sospendere il patto di stabilità, per come previsto nel pacchetto *six pack*. Permane tuttora la sospensione del patto, permettendo di conseguenza i paesi di poter disporre eccezionalmente, per la prima volta dopo la crisi dei debiti e la nuova *governance* europea, dello strumento dello scostamento di bilancio.

Ancor di più, si è riscontrato e potuto analizzare la disciplina del piano straordinario piano disposto dalla commissione europea per far fronte, in maniera collettiva, alla crisi, il Next Generation EU. Questo eccezionale sforzo economico da parte dell'Unione prevede che l'UE centralizzi i prestiti verso gli stati membri ed attinga dal mercato le risorse necessarie per finanziare un piano di oltre 750 miliardi di euro. Il Next generation EU, che all'interno del

meccanismo di solidarietà, provvederà una necessaria restituzione delle somme ottenute in prestito dagli stati e porrà alcune determinate condizionalità. Sotto questo punto di vista, il Next generation EU può essere considerato, sotto questo aspetto, come una prima vera e propria forma di fiscalità europea.

Un ulteriore profilo di interesse concerne la volontà di costruire uno stretto nesso tra il Recovery and Resilience Facility ed il perseguimento degli obiettivi definiti in sede di Semestre europeo, incluse le politiche in materia di diritti sociali, migrazioni, ambiente, cambiamenti climatici, perseguimento dell'eguaglianza di genere. Tale nesso costituisce un elemento di condizionalità, che concorre in maniera significativa a caratterizzare il modello di Unione europea che si sta delineando nel futuro.

Inoltre, per quanto non esista ancora un vero e proprio debito condiviso tra gli Stati membri, l'emissione di *Eu bills* è un primo strumento, nato in momento di necessità, con il quale l'Unione emette obbligazioni proprie che, a fronte del mutuo interesse degli Stati membri, diventa prima forma di mutualizzazione di una forma di debito tra i Paesi dell'Unione.

Il combinato disposto dei principi di bilancio, con il fiscal compact, nel primo vero momento di crisi straordinaria nell'eurozona, ha permesso di arrivare laddove la politica e la concertazione tra gli stati membri non erano ancora arrivati, a prevedere una forma di debito comune che, negli anni a venire, porterà sempre più verso uno schema di federazione europea.

In conclusione, si può quindi affermare che la disciplina del pareggio di bilancio, diversamente da quanto si riteneva a seguito della stipula del trattato Fiscal Compact, non si è conclusa con l'accordo internazionale, ma è necessariamente evolutiva, a fronte delle esigenze economiche dei Paesi membri e per gestire i momenti di emergenza.

Ancor di più, la straordinarietà del Next Generation EU, con emissione di obbligazioni sul mercato e con una sostanziale mutualizzazione dei debiti, appare come un passo sostanziale ed irrevocabile verso il completamento dell'Unione Economica Monetaria ed un sistema federale.

Bibliografia

Adam R., *Le fonti comunitarie*, a cura di Tizzano A., *Le fonti comunitarie, in Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006.

Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008.

Adinolfi G.-Vellano M., *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013.

Amalfitano C., *L'acquis communautaire: da esperienza giuridica a fattore di integrazione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009.

Antonini, L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, Cedam, Padova, 2009.

Antonini, L., *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010.

Balboni, E., *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6., 2003.

Balboni, E., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.

Balboni, E., *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. 52, n. 6, 2007.

- Ballarino T., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010.
- Baraggia A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.
- Barbera A., *Da un federalismo insincero ad un regionalismo preso sul serio? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011.
- Barbera A., Giarda Piero D., Mazzocchi G., *Dove Vanno le Regioni?*, Vita e Pensiero, Milano, 1976.
- Barbera A., Miglio G., *Federalismo e secessione: un dialogo*, Milano: Mondadori, 1997.
- Barbera A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.
- Barcellona P., *Diritto privato e processo economico*, Jovene, Napoli 1973.
- Bargiacchi P., *Collana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015.
- Barnard C., *The Substantive law of the EU, the four freedoms*, fifth edition, Oxford, 2016.
- Baruffi M.C. (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008.
- Belletti M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano*

nella giurisprudenza costituzionale, Aracne, Roma 2012.

Belletti M., *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giapichelli, Torino 2016.

Benelli F., Bin R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2009.

Bergo M., *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

Bilancia F., *Note critiche sul pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

Bilancia F., *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in federalismi.it, 30 dicembre 2016.

Bin R., Caretti P., Pitruzzella G., *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Bin R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Bin. R., *Federalismo, riforma infinita alla prova dei fatti*, in *Guida agli enti locali - il Sole 24 ore*, Milano, 2010.

Bini Smaghi L., *33 false verità sull'Europa*, Bologna, 2014.

Bini Smaghi L., *Morire di Austerità*, Bologna, 2013.

Bognetti G., *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012

Boni M., *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra lo Stato e Autonomie*, in *federalismi.it*, n.11/2016.

Brancasi A., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, 1/2012.

Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, 1985.

Brancasi A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.

Bruno F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012.

Busnelli F., *Importanza e limiti dei valori fondamentali della carta europea*, in Vettori G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.

Cartabia M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, Bologna, 2007.

Cartabia M., Weiler J.H.H., *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Cammelli, M., *Istituzioni Pubbliche e sviluppo economico locale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2009.

Canepa A., *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n.1/2015.

Cassese S., *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

Caterini E.-Jorio E., *Il predissesto nei Comuni*, Maggioli, Bologna, 2013.

Chaltiel F., *Droit constitutionnel et droit communautaire*, in *Rev. trim. Dr. eur*, 1999.

Chaltiel F., *Manuel de droit de l'Union européenne*, Etude, Manuels Collection Droit Fondamental, 2005.

Chiti M. P., *Gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria*, in *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Banca d'Italia, Atti del convegno di studi, Perugia 9 e 10 giugno 1994.

Cian G., Trabucchi A., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II ed., Cedam, Padova 2014.

Ciancio A., *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE* in *federalaismi.it*, n.16/2015.

Ciulli I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*,

in Rivista AIC 1/2012.

Colapietro, C., Ruotolo, M, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, 2021.

Contaldi G., *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in Enc. dir., 2014.

Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2008.

D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.

D'Atena A., *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV, *La Costituzione europea, atti del 14. Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000.

De Martin G. C. e Rivosecchi G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009.

De Martino F.R., *Revisione dei Trattati europei, fiscal compact e costituzione italiana*, in AIC, n.1/2015.

Di Salvatore L., *Diritti sociali e diritti del mercato unico in una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015.

Dickmann R., *Le regole della governance economica europea*, in

federalismi.it, 15 febbraio 2012.

Dickmann R., *Brevi considerazioni sulla natura rafforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in federalismi.it, n. 6/2013.

Draetta U. E Parisi N., *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2010.

Fabbrini F., *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2011.

Fontana G., *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, 2013.

Gallo F., *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Tributi*, n. 6/2014.

Giarda P., *Il pareggio di bilancio nell'Unione monetaria europea*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015.

Golino C., *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

Golino C., *Il principio del pareggio di bilancio*, Collana Università di Bologna-Dipartimento di discipline giuridiche dell'economia e dell'azienda. Nuova Serie, CEDAM, 2013.

Golino C., *Il principio del pareggio di bilancio, evoluzioni e prospettive*, Cedam, Padova 2013.

Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*,

Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, II edizione, Torino, Giappichelli editore, 2003.

Guarino G., *Verso l'Unione economica e monetaria. Di alcune rilevanti modificazioni degli assetti istituzionali interni*, in AA.VV., *Studi in memoria di Franco Piga, vol. II, Diritto civile, commerciale, economia e finanza, varie*, Milano, 1992.

Guazzarotti A., *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*. Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «*Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*» del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. Rovigo, 1-2- ottobre 2015.

Holmes S., Sunstein C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999.

Lanzillotta L., *Riflessi sull'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del Diritto*, 1991.

Lieto S., Pasquino G., *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in *Quad. cost.*, n.2/2015.

Losurdo F., *Democrazia e crisi economica in Europa* in *Academia.edu*, 2013.

Lupo N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Giapichelli, 2008.

Lupo N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, *Relazione al Convegno "Dalla crisi economica al pareggio di*

bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna 20-22 settembre 2012.

Magarò P., *Aspetti della governance economica nell’Ue e in alcuni Stati dell’Unione*, Torino, 2015.

Mangiameli S., *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, in *Id.*, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.

Manzini P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in: *La crisi del debito sovrano degli Stati dell’area euro*, Torino, Giappichelli editore, 2013.

Marzaccan S., *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2003.

Mauro M.R., *L’Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015.

Melica L., *L’Unione incompiuta*, Napoli, 2015.

Mola L., *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in Adinolfi A., *Materiali di diritto dell’Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2021.

Messori M., *La governance economica europea*, in A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana.*, Bologna, 2012.

Monaco M.P., *Mercato, lavoro, diritti fondamentali*, in Vettori G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.

Monateri P., Giaro T., Somma A., *Le radici comuni del diritto europeo. Un cambiamento di prospettiva*, Roma, 2005.

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, Bologna, Il Mulino, 3/2013.

Morrone A., *Corte Costituzionale e Costituzione finanziaria*, in *Corte Costituzionale e processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006.

Morrone A., *Appunti sui rapporti tra norme interne e vincoli dell'ordinamento comunitario dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel Cinquantesimo dalla firma del Trattato di Roma*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008.

Nugnes F., *Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

Offe C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014.

Onida V., *Le leggi di spesa nella costituzione*, Milano 1969.

Pace A., *Pareggio di Bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC* n. 4/2011.

Passalacqua M., *Pareggio di Bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012.

Perez R., *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012.

Perez R., *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità?*, in *giorn. Dir. Amm.* N 9/2002.

Piazza I., *La redistribuzione delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2016.

Pitruzzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *quad cost n.* 1/2012.

Pocar F., *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, V, Milano, 1997.

Pocar F., *Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992.

Quadrio Curzio A., *Profili della Costituzione economica europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Raffiotta E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013.

Rivosecchi G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, 16 settembre 2004, in <http://archivio.rivistaaic.it>.

Rivosecchi, G. *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione*

italiana e vicoli europei, Cedam, Padova, 2007.

Rossi L.S., *“Fiscal Compact” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’UE*, in *Dir. Unione eur.*, n. 2/2012.

Salerno G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012.

Salerno G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012.

Salerno G. M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2011.

Salerno, G., *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in «Federalismo fiscale», 2007

Scaccia G., *The balanced budget rule between Constitution and European constraints*, Napoli, 2015.

Scarano V.M., *Il bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e azione collettiva nel diritto e nella giurisprudenza dell’Unione europea*, in Mauro M. *L’Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini.*, Arti Grafiche La Regione Editore, 2015.

Tizzano A., *Codice dell’Unione Europea. Il Trattato di maastricht, il Trattato C.E. e i testi collegati*, II, Padova, 1998.

Tizzano A., *Il Trattato di Amsterdam. Con i testi coordinati del Trattato di Maastricht e del Trattato della Comunità Europea*, Padova, 1998.

Tosato G.L., *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI E F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, 2012.

Tosato G.L., *Osservazioni in tema di costituzione economica dell'Unione europea*, in Panuzio S.P., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

Tosato G.L., *The Recovery Fund: legal issue*, in *Policy Brief*, 2020.

Tosato G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio*, atti seminario, Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013.

U. Neergaard, S. De Vries, *"Whatever is necessary... will be done"* - *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, in *EU Law live*, 2020.

Vellano M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013.

Vickers L., *Fundamental rights in the UE. A matter for two courts*, Portland, 2015.