

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

**STATO, PERSONA, SERVIZI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO
E INTERNAZIONALE**

Ciclo XXIX

**Curriculum: Diritto costituzionale
Settore Concorsuale di afferenza: 12/C1
Settore Scientifico disciplinare: IUS/08**

**LA GIUSTIZIABILITÀ DEL PRINCIPIO
DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO**

Presentata da: Dott.ssa Ylenia Guerra

**Coordinatore Dottorato:
Chiar.mo Professore
Andrea Morrone**

**Relatore:
Chiar.mo Professore
Andrea Morrone**

Esame finale anno 2017

INDICE

INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA: L'evoluzione della finanza pubblica in tempi di crisi e la sindacabilità del sapere tecnico-finanziario	7
--	----------

PARTE I

INTRODUZIONE AL CONCETTO DI EQUILIBRIO DI BILANCIO

CAPITOLO I: Del bilancio e del suo equilibrio

1. Profili definitivi	17
2. Gli elementi fattuali e normativi della revisione costituzionale: la crisi economico-finanziaria e la reazione dell'ordinamento europeo	32
3. Cenni sul ciclo di bilancio	49

CAPITOLO II: La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio

1. Profili giuridici	53
2. Problematica del nuovo articolo 81 della Costituzione	61
3. Analisi delle modifiche agli articoli 97, 117 e 119 Cost. in relazione alle nozioni giuridiche di sostenibilità del debito pubblico e di equilibrio di bilancio per Regioni ed enti locali	72

PARTE II

LA GIUSTIZIABILITÀ DEL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

CAPITOLO III: Il principio dell'equilibrio di bilancio di fronte al Giudice delle leggi

1. Può giustiziarsi il principio dell'equilibrio di bilancio?	83
2. Un'analisi delle tendenze giurisprudenziali	91
a. La definizione del concetto di equilibrio di bilancio	91

b. Le Regioni di fronte all'equilibrio di bilancio	106
<i>(segue): c. Le Regioni speciali</i>	119
<i>(segue): d. Sulla regola della copertura finanziaria delle leggi regionali</i>	125
e. Sulla rinnovata centralità della Corte dei conti	131
f. Il problema del bilanciamento tra diritti e principio dell'equilibrio di bilancio	140
<i>(segue): g. La modulazione degli effetti delle decisioni come soluzione di bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti</i>	147
h. I problemi del processo costituzionale (e non solo). La sentenza n. 70 del 2015	150

CAPITOLO IV: Spunti di comparazione

1. Il <i>Bundesverfassungsgericht</i> tra definizioni e necessità di rispettare il principio democratico	153
2. L'ingresso del sapere tecnico-finanziario nel sindacato del <i>Conseil constitutionnel</i>	164
3. La reazione del <i>Tribunal Constitucional</i> portoghese alla crisi economico-finanziaria: una voce diversa nel contesto europeo?	172
4. Il <i>self restraint</i> del <i>Tribunal Constitucional de España</i>	178

PARTE III

LA SINDACABILITÀ DELLE *BALANCED BUDGET RULES*

CAPITOLO V: Spunti di teoria generale sull'equilibrio di bilancio: clausola generale, concetto indeterminato ovvero nozione economica?

1. Il concetto di equilibrio di bilancio tra Europa, legislatore e Giudice delle leggi	189
2. Le categorie della clausola generale e della nozione economica in relazione al linguaggio impiegato	191

CAPITOLO VI: La giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio: il processo costituzionale in trasformazione

1. La sindacabilità delle <i>balanced budget rules</i> e i suoi limiti	199
2. Le questioni cruciali: la modulazione degli effetti delle decisioni e la conoscenza del dato economico-finanziario come condizione necessaria al sindacato costituzionale	202
2.1. <i>Una riflessione sul ruolo dei fiscal councils nelle decisioni finanziarie</i>	211

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La dimensione del sindacato costituzionale in materia di regole di bilancio	215
--	------------

<i>Bibliografia</i>	219
---------------------	-----

<i>Altre fonti</i>	243
--------------------	-----

<i>Giurisprudenza costituzionale</i>	247
--------------------------------------	-----

<i>Giurisprudenza costituzionale impiegata nella comparazione</i>	250
---	-----

«Si può dire che il diritto non è altro che una ricerca del vero andamento delle cose: quando si fa il giudizio non si fa altro che stabilire come effettivamente le cose sono andate [...]: quindi il problema della prova è il problema capitale della attività giuridica, e il problema della prova non è altra cosa che il problema della storia, poiché si tratta di accertare la verità dei fatti, e nella storia non si tratta di altro: accertare le cose come sono andate.»

G. CAPOGRASSI, *Pensieri a Giulia, 1918-1924*,
a cura di G. Lombardi, Milano, 2007, 1892, n. 1929.

INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA

L'evoluzione della finanza pubblica in tempi di crisi e la sindacabilità del sapere tecnico-finanziario

L'oggetto che la presente ricerca si prefigge di indagare è la giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, così come prescritto dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Specificamente si tratta di analizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alle novità introdotte dalla riforma. La complessità dell'oggetto di ricerca si comprende facilmente: la riforma, infatti, introduce nel testo costituzionale norme il cui contenuto richiama regole proprie della scienza economica, con l'impiego di un linguaggio indefinito.

Il fattore sostanziale dal quale trae origine l'introduzione nel testo costituzionale del principio dell'equilibrio di bilancio è la nota crisi finanziaria del 2008, definita come uno «spartiacque storico»¹ anche per i profili propri del diritto costituzionale. Alla crisi ha risposto lo spazio europeo² attraverso il potenziamento della c.d. *governance* economica³.

¹ M. CARTABIA, *Prefazione*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 9.

² Cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, 39-54. Recentemente si v. O. CHESSA *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 5.

³ Sulle conseguenze giuridiche della crisi in ordine alla *governance* economica si v. F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016, 2-10.

La necessità di indagare il legame tra diritto costituzionale ed economia risulta, oggi, non solo necessario, ma indispensabile⁴. L'indispensabilità è da ricondursi a una serie di mutamenti di ordine economico, giuridico e sociale tra loro interdipendenti. Dalla origine finanziaria della crisi economica, alla complessità attuale dei bilanciamenti esperibili, passando attraverso la vincolatività delle scelte europee di ordine economico e finanziario. A questo legame, infatti, devono ricondursi sia lo studio della evoluzione del bilanciamento⁵, sia soprattutto lo svolgimento tecnico⁶ – qualcuno direbbe tecnocratico – del diritto; risale proprio al 2007 l'impiego del termine «tecno-diritto»⁷. Inoltre, tale processo storico è ancor più evidente se si raffronta il diritto alla scienza economica e al concetto elaborato in dottrina di «tecno-economia»⁸.

⁴ Cfr. G. AMATO, *Diritto dell'economia*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 settembre 1996*, Milano, 1997, 153-162, si v. in particolare la pag. 162. Il volume è consultabile on-line al seguente link: <http://www.centropgm.unifi.it/biblioteca/050/index.htm>.

Sulle origini storiche di tale legame si v. M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 57, 58, il quale si riferisce propriamente al rapporto tra il costituzionalismo e la scienza economica. Si v. anche F. PEDRINI, *Colloquio su Economia e (Scienza del) Diritto. Intervista al Prof. Alberto Quadrio Curzio (Roma, 25 maggio 2016)*, in *Lo Stato*, n. 6/2016, 137-165; L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 13 ss. È interessante notare che l'A. individua nella sinergia tra scienza giuridica e scienza economica la modalità attraverso la quale verificare le teorie economiche poste a fondamento della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio (pag. 14); C. FORTE, *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4/2013, 401-424 (si v. in particolare p. 402) ed E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4/2013, 481-558.

⁵ A. MORRONE, *Bilanciamento*, voce, in *Enc. giur.*, Ann. II, 2008.

⁶ Cfr. E. CHELI, *Introduzione*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 settembre 1996*, cit., 27; G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, 27-39; A.C. JEMOLO, *I concetti giuridici*, in N. IRTI (a cura di), *Calogero – Cesarini Sforza – Jemolo – Pugliatti, La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004, 37.

⁷ Così N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, 13, 20. L'impiego di questo composto (tecno e diritto) viene ricondotta dall'autore non solo la tecnica del diritto, bensì la situazione del diritto nel nostro tempo. Si v. anche ID., *Nichilismo giuridico*, Bari, 2004, 10, 11.

Parla dei rischi di un «'economic government'» J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, vol. 23 n. 2/2012, 347.

⁸ Op. ult. cit., 18 ss. Si v. anche la posizione critica di P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it*, n. 13/2016.

Come non pensare al ruolo della tecnica, quale sapere esperto imparziale⁹, nel processo decisionale in materia di bilancio (si pensi ad es. alla nascita dei *fiscal councils*).

In questi termini, si è scelto di indagare gli atti giuridici riferiti al diritto costituzionale in materia di equilibrio di bilancio. Prima la formula, ossia l'atto legislativo che ha posto in essere la regola giuridica e, successivamente, l'elaborazione del concetto che può dedursi dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰. La necessità di analizzare il concetto giuridico, la definizione, il linguaggio economico, si collega a quelle che sono state definite le «trasformazioni lessicali» della costituzione economica¹¹. Così, può dirsi che, nella realtà, la metodologia impiegata è duplice: da una parte si adotta uno sguardo dall'alto verso il basso (dalle norme alla realtà), al fine di comprendere la reale dimensione del concetto giuridico di equilibrio di bilancio¹², e dall'altra parte uno sguardo verso l'alto (dalla realtà giudiziale, alle norme), attraverso la ricerca, la catalogazione e l'analisi della giurisprudenza costituzionale. La prima parte è indispensabile, in ragione sia della complessità del concetto di equilibrio di bilancio, sia della necessaria conoscenza di altre nozioni (ciclo economico, sostenibilità del debito pubblico, ecc.), collegate da una relazione di interdipendenza. D'altronde, proprio l'attività interpretativa deve partire dal testo. La seconda parte della ricerca inizia, pertanto, dalla osservazione della giurisprudenza costituzionale avente a oggetto il principio dell'equilibrio di bilancio. In sostanza, si sceglie di analizzare tutte le decisioni del Giudice delle leggi (sentenze e ordinanze) che seguono cronologicamente

⁹ Cfr. G. NAPOLITANO, *From financial to the sovereign debt crisis: new trends in public law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2012, 81-92, in particolare 89 ss.

¹⁰ Si v. F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, cit., 37 ss.

¹¹ Così B. SORDI, *Costituzione economica in moto perpetuo?*, in G. BRUNELLI e G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*. Materiali dell'incontro di studio. Ferrara 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013, 272. Sul concetto di 'costituzione economica' si vedano K.M. HETTLAGE, *Costituzione dello Stato e costituzione finanziaria*, in *Studi economici*, anno XII, 1957, 170-172 e M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, Estratto, vol. V, *D. Dig. Pubbl.*, ed. IV, Torino, 1991. Sulla incidenza del contesto sul significato delle parole si v. S. ULLMANN, *Semantica*, Bologna, 1966, 82-90. Sul ruolo del linguaggio giuridico si v. B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, 2001 e D. MANTOVANI, *Lingua e diritto. Prospettive di ricerca fra sociolinguistica e pragmatica*, in G. GARZONE e F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Milano, 2008, 17-56, in particolare si vedano pp. 23-45.

¹² Sul ruolo del testo nella interpretazione costituzionale si v. F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 27-64. Più in generale, sulla specificità della interpretazione costituzionale si v. F. MODUGNO, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 199-273.

la riforma costituzionale. Per l'interprete – quale operatore del diritto – la complessità è già nei punti di partenza: conoscere le regole proprie della economia nell'opera interpretativa del principio costituzionale¹³. La questione poi si complica nel passaggio successivo, ossia nella fase propria dell'attività del giudice costituzionale¹⁴. Quest'ultimo si trova caricato di un giudizio i cui contenuti richiedono la conoscenza di concetti riferibili ad altre scienze¹⁵. Solo in questo modo è possibile abbozzare una risposta circa il rapporto tra diritto ed economia, e, precisamente, tra giurisprudenza costituzionale e principio dell'equilibrio di bilancio. Questa indagine si avvale anche della scienza del diritto comparato, attraverso lo studio sintetico della giurisprudenza dei principali tribunali costituzionali europei¹⁶.

La necessità di indagare il legame tra diritto costituzionale ed economia risulta, oggi, non solo necessario, ma indispensabile¹⁷. L'indispensabilità è da ricondursi a una

¹³ Sul concetto di principio si v. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 38-45. Tale saggio richiama il saggio precedente, V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principii generali del diritto*, in *RIFD*, 1941, a. XXI, nn. I-IV, 230-264. Per principio s'intende quella norma fondamentale dalla quale derivano logicamente le norme particolari regolanti immediatamente i rapporti e situazioni specifiche della vita reale.

¹⁴ Si v. l'intervista di D. TEGA a G. Silvestri, *La Corte costituzionale vista da vicino*, in *Quad. cost.*, n. 3/2014, 762, 763. Alla domanda se la Corte dovrà occuparsi stabilmente di economia, il Presidente emerito della Corte costituzionale G. Silvestri risponde che la Corte, in seguito alla riforma costituzionale del 2012, nella quale il principio dell'equilibrio di bilancio si lega al ciclo economico, viene «caricata impropriamente di una funzione delicatissima e difficilissima, forse non adatta ai suoi strumenti di cognizione. Come faccio a sapere se il ciclo economico è positivo o negativo?».

¹⁵ Cfr. F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, Padova, 1939 nella ristampa del 1990 (con la introduzione di N. Irti), 26, 32, 33, 39, 100, 101. L'A. ammonisce lo scienziato del diritto contro la limitatezza che accompagna gli studi sui fenomeni del diritto. Egli ricorda che non solo le regole logiche governano i fenomeni del diritto, ma anche le regole psicologiche, fisiologiche, sociologiche, economiche e persino fisiche. Ancora, nelle pagine seguenti, egli ammonisce gli studiosi contro tutti i confini imposti tra le varie scienze poiché «non tanto un rapporto, quanto un ricambio vi è dunque non sono tra la scienza e la pratica, tra la scienza e la tecnica, tra la scienza e la metodologia, ma ancora tra la scienza e la scienza [...]». Si v. anche R. VON JHERING, *La lotta per il diritto*, Bari, ed. III a cura di P. Piovani, 1960, 57-61; A. CARCATERRA, *Struttura del linguaggio giuridico-precettivo romano*, Bari, 1968, 13: «[...] le espressioni del vocabolario giuridico sono prese a prestito da lingue diverse: linguaggio corrente, linguaggio scientifico (di altre scienze), linguaggio tecnico (di questa o di quella tecnica), ecc.»; H. KELSEN, *Tra scienza del diritto e sociologia*, a cura di G. CALABRÒ, Napoli, 1974 e U. SCARPELLI, *Il metodo giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, vol XXVI (II serie), 1971, 533-574. In particolare si v. il par. 7 “Humpty Dumpty, Alice e il metodo giuridico” (566-567). I problemi del rapporto tra Giudice costituzionale e tecnica, al cui interno ricade anche la scienza economica, sono emersi chiaramente nel seminario “La Corte costituzionale e le questioni a rilevanza economica”, in particolare nell'intervento del Giudice Marta Cartabia al ciclo di incontri “La Corte costituzionale e l'economia”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28 settembre 2016.

¹⁶ I tribunali costituzionali scelti per l'analisi comparata della giurisprudenza costituzionale sono la Germania, la Francia, il Portogallo e la Spagna.

¹⁷ Cfr. G. AMATO, *Diritto dell'economia*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di*

serie di mutamenti di ordine economico, giuridico e sociale tra loro interdipendenti. Dalla origine finanziaria della crisi economica, alla complessità attuale dei bilanciamenti esperibili, passando attraverso la vincolatività delle scelte europee di ordine economico e finanziario. A questo legame, infatti, devono ricondursi sia lo studio della evoluzione del bilanciamento¹⁸, sia soprattutto lo svolgimento tecnico¹⁹ – qualcuno direbbe tecnocratico – del diritto; risale proprio al 2007 l'impiego del termine «tecno-diritto»²⁰. Inoltre, tale processo storico è ancor più evidente se si raffronta il diritto alla scienza economica e al concetto elaborato in dottrina di «tecno-economia»²¹. Come non pensare al ruolo della tecnica, quale sapere esperto e imparziale²², nel processo decisionale in materia di bilancio. Già a partire dal 2011, l'Unione europea ha incoraggiato gli Stati membri ad istituire organismi indipendenti in grado di valutare

studio. Firenze, 26-28 settembre 1996, Milano, 1997, 153-162, si v. in particolare la pag. 162. Il volume è consultabile on-line al seguente link: <http://www.centropgm.unifi.it/biblioteca/050/index.htm>.

Sulle origini storiche di tale legame si v. M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 57, 58, il quale si riferisce propriamente al rapporto tra il costituzionalismo e la scienza economica. Si v. anche F. PEDRINI, *Colloquio su Economia e (Scienza del) Diritto. Intervista al Prof. Alberto Quadrio Curzio (Roma, 25 maggio 2016)*, in *Lo Stato*, n. 6/2016, 137-165; L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 13 ss. È interessante notare che l'A. individua nella sinergia tra scienza giuridica e scienza economica la modalità attraverso la quale verificare le teorie economiche poste a fondamento della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio (pag. 14); C. FORTE, *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4/2013, 401-424 (si v. in particolare p. 402) ed E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4/2013, 481-558.

¹⁸ A. MORRONE, *Bilanciamento*, voce, in *Enc. giur.*, Ann. II, 2008.

¹⁹ Cfr. E. CHELI, *Introduzione*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 settembre 1996*, cit., 27; G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, 27-39; A.C. JEMOLO, *I concetti giuridici*, in N. IRTI (a cura di), *Calogero – Cesarini Sforza – Jemolo – Pugliatti, La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004, 37.

²⁰ Così N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, 13, 20. L'impiego di questo composto (tecno e diritto) viene ricondotta dall'autore non solo la tecnica del diritto, bensì la situazione del diritto nel nostro tempo. Si v. anche ID., *Nichilismo giuridico*, Bari, 2004, 10, 11.

Parla dei rischi di un «'economic government'» J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, vol. 23 n. 2/2012, 347.

²¹ Op. ult. cit., 18 ss. Si v. anche la posizione critica di P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it.*, n. 13/2016.

²² Cfr. G. NAPOLITANO, *From financial to the sovereign debt crisis: new trends in public law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2012, 81-92, in particolare 89 ss.

tecnicamente le scelte finanziarie dello Stato²³. L'impellenza della ricerca è testimoniata anche dal processo, ormai riconosciuto unanimemente in dottrina²⁴, che vede sempre più frequentemente il Giudice supplente del legislatore, una supplenza che è stata riconosciuta come creatrice dell'ordine giuridico²⁵.

Definiti in questi termini il contesto nel quale si inserisce la ricerca, il metodo e la struttura, restano da individuare le possibili direzioni delle riflessioni conclusive. In sostanza, è necessario volgere lo sguardo verso le novità relative al processo costituzionale e riconducibili – in massima parte – alla dimensione del sindacato costituzionale in materia di regole di bilancio. Le questioni principali sono la funzione della motivazione delle decisioni; le nuove tecniche impiegate dal Giudice delle leggi e il possibile utilizzo della istruttoria formalizzata nel caso di decisioni in materia economico-finanziaria.

In questi termini diverse sono le direzioni che la scienza costituzionalistica potrebbe intraprendere. Tra le principali direzioni individuate in dottrina riveste un ruolo fondamentale l'ipotesi che è stata definita come una «costruzione di una rinnovata cultura del diritto costituzionale»²⁶. In tal senso è necessario – tra le diverse indicazioni formulate – tornare a porre l'attenzione sulla teoria dell'interpretazione²⁷.

²³ Si v. la direttiva 2011/85/UE.

²⁴ Sulla delimitazione della scienza giuridica e del suo ambito di indagine si v. R. ALEXYS, *Teoria sull'argomentazione giuridica*, Milano, 1998, 171 e nt. 6 della parte c, 331, 332.

²⁵ Così P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, 110. Si v., altresì, M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3827. Vero è che creazione e applicazione del diritto non sono state sempre ritenuti due momenti estranei e nettamente distinti, la loro contrapposizione è relativa e si riconduce ad una analisi gerarchica del processo di formazione del diritto. Si vedano anche H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di Carmelo Geraci, Milano, 1981, 146, 147 e C. SCHMITT, *Legge e giudizio. Uno studio sul problema della prassi giudiziale*, trad. a cura di E. Castrucci, Milano, 2016, 9-31.

Si v. anche K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, 1970, trad. it. a cura di A. Baratta, 212, 213.

²⁶ M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 62.

²⁷ Sul concetto di interpretazione si v. per tutti E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. I, a cura di G. Crifò, Milano, 1990, 157, 158. L'interpretazione viene definita come l'azione il cui esito o evento utile è l'intendere. Si v. anche E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. II, a cura di G. Crifò, Milano, 1990, 789-866, nelle cui pagine si analizzano i concetti di funzione normativa della interpretazione giuridica (791); dei compiti dell'interprete, ora di tipo ermeneutico, ora di critica valutativa (792); di neutralità ermeneutica dell'interprete (795) e di un necessario approccio multiplo alla interpretazione dei testi giuridici (filologica; storica e tecnica) (797, 798). Non deve trascurarsi che l'interpretazione del testo costituzionale è un fenomeno distinto dalla interpretazione giuridica in senso lato. A distinguere l'interpretazione costituzionale sono infatti la forma dell'oggetto, e quindi l'essere delle disposizioni costituzionali e la loro struttura semantica,

Questo punto diventa ancor più rilevante in presenza di un concetto – quello di equilibrio di bilancio – la cui definizione è caratterizzata da un alto grado di indeterminazione e da un lessico perlopiù economico. Un'altra direzione verso la quale tendere è il recupero, già in precedenza indicato, del dialogo tra diritto ed economia²⁸. A tal proposito, poste le dovute distinzioni, economia e diritto devono trovare uno spazio di dialogo. Il contesto storico e l'evidente gravità della crisi finanziaria del 2008 hanno spinto giuristi e scienziati della economia ad agire celermente²⁹. Da qui, la lettura della crisi come opportunità, anche per il diritto³⁰. Le crisi finanziarie, o meglio gli effetti di queste ultime, devono essere governati dal diritto, che qui è chiamato a regolare sempre nuove e più complesse situazioni.

lo scopo del testo e la posizione dello stesso nell'ordinamento giuridico, e, infine, la peculiarità del soggetto interprete.

²⁸ Si vedano K.M. HETTLAGE, *Costituzione dello Stato e costituzione finanziaria*, in *Studi economici*, anno XII, 1957, 168-191, in particolare 170.

M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 64.

²⁹ Si v. T. GROPPI, I. SPIGNO and N. VIZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. CONTIADES (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Surrey (England), 2013, 89-113.

³⁰ Ne sintetizza i punti principali F. PATRONI GRIFFI, *Perché si incontrano diritto (amministrativo) ed economia e come cambia il loro rapporto in tempo di crisi*, in AA.VV., *Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese*, Atti del LX Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 2015, 601-607.

PARTE I

INTRODUZIONE AL CONCETTO DI EQUILIBRIO DI BILANCIO

CAPITOLO I

DEL BILANCIO E DEL SUO EQUILIBRIO

Sommario: 1. Profili definitivi – 2. Gli elementi fattuali e normativi della revisione costituzionale: la crisi economico-finanziaria e la reazione dell'ordinamento europeo – 3. Cenni sul ciclo di bilancio

1. Profili definitivi

Prima di analizzare i risultati della presente ricerca sul concetto di equilibrio di bilancio, è necessario descrivere l'oggetto dello studio. Per fare ciò serve prima di tutto comprendere il significato del concetto³¹ giuridico di equilibrio³² di bilancio.

Nella scienza costituzionalistica, il bilancio dello Stato rappresenta un istituto nel quale convergono una moltitudine di questioni tra loro eterogenee³³; il bilancio investe

³¹ Sulla importanza dell'analisi dei concetti giuridici si v. N. IRTI (a cura di), *Calogero – Cesarini Sforza – Jemolo – Pugliatti, La polemica sui concetti giuridici*, cit. Si v. anche F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, cit., 100, 101, il quale definisce l'indagine etimologica necessaria allo studio del diritto. Sulla relazione tra concetti economici e concetti giuridici si v. V. PESCATORE, *Tullio Ascarelli e Luigi Mengoni, o della forma giuridica e del contenuto economico*, in N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, 1999, 229-260, si veda in particolare 236-239.

³² Si v. R. VON JHERING, *Lo scopo del diritto*, Torino, 1972, trad. it. a cura di M.G. Losano, 131, il quale paragona l'equilibrio nel mondo economico all'equilibrio del calore delle diverse stagioni, contrade, terre e mari, nell'ambito della geografia.

³³ «*Il est ains que les nerfs de la République sont aux finances d'icelle [...]*» così comincia il capitolo II del Libro VI di J. BODIN, *Les six livres de la République*, 1583. Per una consultazione on-line si v. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k536293/f598.item.r=jean+bodin.langEN.zoom>, 595. Per la trad. it. si v. M. ISNARDI PARENTE e D. QUAGLIONI, *I sei libri dello Stato di Jean Bodin*, Torino, c1997. Si v. anche R. VON JHERING, *Lo scopo del diritto*, cit., 166, 167 e 360. L'A. definisce il bilancio uno dei massimi esempi dell'applicazione concreta del ricorso all'apparato coercitivo sociale affermando che «il colossale sviluppo che esso ha conosciuto nel nostro secolo (e che prevedibilmente andrà sempre crescendo) [...] trova il suo fondamento e la sua spiegazione nel fatto che la società odierna non può più limitarsi alle finalità e ai compiti di cui si accontentò in passato, perché i suoi compiti sono più estesi di quelli della società precedente: ogni passo comporta per essa nuovi compiti sociali ed ogni nuovo compito importante è rappresentato da cifre di milioni nel bilancio dello stato»; B. CROCE, *Obiezioni alla mia tesi sulla natura del diritto*, in *Crit.*, n.6/1908, 149-155; consultabile on line al seguente link www.ojs.uniroma1.it/ e F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, cit., 28. Si v. anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *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, 1. L'A. introduce la questione relativa alla riforma dell'art. 81 Cost., ricordando quanto vasto sia «il grande tema del bilancio [il quale] attraverso contemporaneamente i terreni delle fonti, della forma di governo, della forma di Stato, addirittura

gli studi sulle forme di governo³⁴; la scienza finanziaria e il ruolo del diritto³⁵; le scelte di politica economica dello Stato e la “Costituzione finanziaria”³⁶; le procedure afferenti la formazione della legge di bilancio³⁷ sino ad approdare nella contemporaneità, dove gli studi costituzionalistici si concentrano sulle questioni inerenti la crisi economico-finanziaria³⁸. La decisione di bilancio, e l’atto che ne risulta,

del tipo di Stato.». Egli ribadisce il concetto nelle pagine seguenti, in relazione al rapporto economia-politica, si veda la pag. 7. Si v. anche T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, 55.

Più in generale sul rapporto tra teoria del diritto ed economia si v. N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, cit.

³⁴ Storicamente il bilancio nasce come rivendicazione del controllo dei baroni sulla imposizione dei tributi. Simbolo di questo passaggio storico è l’art. 12 della *Magna Charta Libertatum*, del 1215, alla quale si riconduce il principio del *no taxation without representation*. Richiamano questo nesso storico M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 2 e F. L. MORRISON, *Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficits and Debt*, in ID. (editor), *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Vol. XX, 2016, 7. Approfondisce storicamente la nascita del bilancio A. GIORGETTI, *Lezioni di scienza delle finanze e di diritto finanziario*, 1972, 163.

³⁵ Sulla relazione tra sapere tecnico e diritto si v. N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma, 2001; ID., *Il diritto nell’età della tecnica*, cit. e ID., *Il salvagente della forma*, Roma, 2007, in particolare 63-69 (Diritto europeo e tecno-economia). In relazione al rapporto economia-diritto e alle evoluzioni del contemporaneo, si v. A. MORRONE, *Globalizzazione e trasformazione del diritto costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, in particolare si veda il paragrafo 5, *Teologia economica: “corporation-crazia” globale e tecnocrazia europea*, 1479 ss. e ID., *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, n. 4/2012. Infine, sia consentito rinviare a J.M. BUCHANAN, *Libertà nel contratto costituzionale*, Milano, 1990, a cura di P. MARTELLI.

³⁶ Cfr. A. MORRONE, *La “Costituzione finanziaria”. Un’introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, VII-XI. Parla più in generale di “costituzione economica” G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1993, intendendo con tale concetto l’insieme dei principi incorporati nella Costituzione relativi ai fenomeni della produzione e distribuzione della ricchezza. Questa definizione è rinvenibile a p. 111. Di recente, F. L. MORRISON, *Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficits and Debt*, in ID. (editor), *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt*, cit., 4, parla della «fiscal constitution» definendola come la “custode” dell’insieme delle regole contabili e finanziarie poste a fondamento dell’ordinamento giuridico interno: «the fiscal constitution is the keeper of the fiscal rules; it determines them. So, rephrasing the quotation attributed to Juvenal: Who then keeps the keepers of then the fiscal constitution?».

³⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014 e R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 349-355.

³⁸ La centralità del bilancio nella dottrina pubblicistica è nota sin dai tempi di G. Seidler. Si v. P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, 257-284 e ID., *Droit public de l’Empire Allemand*, Paris, 1904, 266-354 e 357-397. Sull’importanza dell’A. in relazione alla teoria giuridica sulla decisione di bilancio si rinvia a M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno, in *Quad.* n. 105, Milano, 1992, 497-510.

Si v. anche M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Relazione presentata il 28 ottobre 2011 al Convegno annuale AIC su Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, tenutosi a Torino.

hanno avuto nella storia costituzionale un ruolo centrale, determinando passaggi fondamentali anche nella nascita e negli sviluppi delle diverse forme di governo. Del resto alla decisione di bilancio è la concreta predisposizione degli obiettivi e delle decisioni programmatiche del decisore politico, a essa si legano scelte determinanti che non riguardano la sola contabilità, che anzi ne è la struttura portante, bensì tutte le scelte afferenti le politiche pubbliche. In sostanza, l'analisi storica del diritto del bilancio coincide in buona sostanza con il percorso di formazione delle monarchie e dei primi stati unitari e con le differenti declinazioni delle forme di governo. È opinione diffusa in dottrina l'idea che il bilancio degli Stati moderni abbia trovato la sua genesi in Inghilterra, ai tempi in cui la Corona era tenuta a chiedere alla Camera dei Comuni l'autorizzazione per l'imposizione di tributi, con obbligo di motivazione. Da questa collocazione storica del bilancio pubblico discendono importanti caratteristiche che contraddistinguono la decisione di bilancio: la prima riguarda l'atto sul quale sono chiamate a esprimersi le assemblee elettive e la seconda attiene allo sviluppo dei principi ordinatori della materia. Per il primo ordine di questioni, ossia la forma dell'atto sul quale i parlamenti sono chiamati a esercitare il sindacato, si afferma la struttura del bilancio quale atto complesso e rappresentativo, in sintesi e nel dettaglio, di tutte le vicende finanziarie dello stato. Per quanto concerne il second'ordine di questioni deve darsi importanza allo sviluppo dell'idea del bilancio quale «documento contabile di contrapposizione tra valori relativi ad obiettivi o da perseguire, o perseguiti, attraverso una gestione in un determinato e periodico lasso temporale e della sua approvazione parlamentare». A tali sviluppi è connessa altresì la previsione della periodicità del bilancio, corrispondente per lo più all'arco temporale annuale.

La storia che lega la decisione di bilancio alla più generale divisione dei pubblici poteri si fa risalire principalmente alla storia della monarchia inglese, dall'anno 1666³⁹. L'influenza che il parlamento acquista sulle decisioni di bilancio trova un primo fondamentale passaggio nella conquista della separazione tra le risorse pubbliche e il denaro privato del Principe. Le rivendicazioni della Camera dei comuni inglese portarono a tre principali conquiste in materia di voto: le imposte, i prestiti e le spese⁴⁰. A partire dal XVIII, con un debito pubblico elevato, il Parlamento inglese cercò di

³⁹ Cfr. R. GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze 1869, 5.

⁴⁰ Op. ult. cit., 6, 7.

garantire stabilità alle entrate attraverso la legge⁴¹. Proprio questo legame – tra decisione sulle entrate in modo stabilizzato e legge – hanno inciso sulla evoluzione delle forme di Governo.

La dottrina contabile⁴² definisce il bilancio dello Stato⁴³ in due diverse accezioni: da una parte esso rappresenta l'insieme sistematico di valori, distribuito in parti contrapposte e bilancianti che vanno a formare lo stato attivo, lo stato passivo e il conto generale dei profitti e delle perdite (bilancio in senso economico-patrimoniale); dall'altra, invece, esso riassume l'elenco delle entrate e delle spese che si prevede di realizzare e di erogare in un dato lasso temporale (solitamente annuale e pluriennale⁴⁴). Gli enti pubblici adottano sia bilanci previsionali, sia bilanci consuntivi, conosciuti anche con il nome di rendiconto⁴⁵. Nei primi sono contenute sia le previsioni di entrata,

⁴¹ «Ciò accadde per mezzo della costituzione di un patrimonio permanente dello Stato sotto la denominazione di fondo con solidato, “ordinato presso a poco nella forma di una persona giuridica. [...] Per lungo tempo vi furono per questo oggetto tre fondi stabili distinti, l'*aggregate fund*, il *general fund* e il *South sea fund*, che alla fine furono riuniti in un solo fondo consolidato». Così R. GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, 44.

⁴² Sul ruolo della scienza della contabilità in relazione allo studio della disciplina costituzionale del bilancio pubblico si v. A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in onore di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 133, 134 e sul concetto di contabilità si v. D. SICLARI e G. LO CONTE, *Finanza pubblica*, in M. PELLEGRINI, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, 191, 192.

⁴³ La parola bilancio deriva etimologicamente dall'attività del bilanciare ossia porre a confronto due elementi e giungere a un equilibrio. Così S. BUSCEMA, *Il bilancio*, vol. I, *Bilancio dello stato – Rapporto con gli altri bilanci*, ed. II rielaborata e aggiornata, Milano, 1971.

Si veda anche la chiara definizione di V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, 137. Per l'A. il bilancio è istituito allo scopo di rappresentare fedelmente anno per anno la situazione economica dello Stato.

⁴⁴ La predisposizione di un documento contabile superiore all'annualità è riconducibile alla riforma del bilancio del 1978 (legge n. 468 del 1978). Lo scopo perseguito attraverso la predisposizione del bilancio pluriennale consiste nel poter usufruire di una sintesi delle scelte politiche e come supporto programmatico al bilancio annuale. Si v. sul punto A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, in *D. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, 329-358. Per una breve indagine storica circa la contrapposizione tra bilanci annuali e pluriennali si v. A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, cit., 135 ss., in specie la nt. 3. Si v. anche la ricostruzione storica del concetto giuridico di bilancio di J.-CL. MARTINEZ, P. DI MALTA, *Droit budgétaire. Budget de l'État. Budgets locaux. Budget de la sécurité sociale. Budget européen*, ed. III, Paris, 1999, 3 ss.

⁴⁵ Cfr. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino: Giappichelli, 2015, 3-6. Si v. anche M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. primo, ed. III, Milano, 1993, 415-418. Sul punto si v. anche R. PEREZ, *Finanza pubblica (voce)*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 2499-2501 e 2502-2504. In particolare l'A. definisce il bilancio di previsione dello Stato come l'atto più importante della finanza pubblica insieme alla legge finanziaria. Al bilancio di previsione segue il bilancio di assestamento che rappresenta l'atto più importante di modifica del bilancio. Con la legge di assestamento del bilancio si fa il calcolo dei residui il cui ammontare era sconosciuto al momento dell'approvazione del bilancio di previsione. Approvato l'assestamento del bilancio le Camere approvano il rendiconto, atto nel quale sono esposte le entrate e le spese, gli scostamenti rispetto al bilancio di previsione e i risultati conseguiti. N. Lupo ricorda

definite come dei giudizi tecnici a contenuto economico che individuano l'ammontare presunto delle entrate, sia le previsioni di spesa, definite come dichiarazioni propositive circa l'impiego delle somme che si prevedono disponibili⁴⁶. Il secondo invece rappresenta la fotografia delle entrate e delle spese realmente registrate. Il Costituente ha scelto, non a caso, il termine rendiconto, per sottolineare l'attività del governo di rendere conto dei risultati della gestione finanziaria alle camere⁴⁷

In sostanza, il bilancio è l'atto organico e unitario⁴⁸ che abilita gli organi statali a riscuotere le entrate e a disporre le spese.

Tutte queste caratteristiche sono tuttora a fondamento della decisione di bilancio.

Resta ora da definire il concetto di equilibrio del bilancio dello Stato. Si è scritto in precedenza che il bilancio è l'atto attraverso il quale si contrappongono due differenti categorie della contabilità pubblica: le entrate e le spese⁴⁹. Tale confronto produce automaticamente una terza rappresentazione, ovvero il rapporto esistente tra le entrate e le spese⁵⁰. Le regole preposte alla compilazione del documento contabile prescrivono che tutte le varie tipologie di entrate e tutte le varie tipologie di spese previste devono essere tassativamente iscritte a bilancio, comprendendo così anche le entrate acquisite mediante indebitamento e le relative spese per la estinzione. Pertanto la regola dell'equilibrio di bilancio riguarda il rapporto che deve sussistere tra le entrate e le spese nel bilancio statale. Tale rapporto deve essere in equilibrio, ossia le entrate e le spese devono tendenzialmente coincidere⁵¹.

che solo il bilancio previsionale può appunto definirsi bilancio a differenza del bilancio consuntivo che la contabilità pubblica preferisce definire rendiconto. Sul punto si v. N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, 1591.

⁴⁶ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 416.

⁴⁷ Cfr. N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1591, nt. 88. L'A. individua nella presentazione del rendiconto alle Camere uno dei pochi casi di *accountability*.

⁴⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna, 1979, 220.

⁴⁹ Sulla nozione di entrata e su quella di spesa si v. U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 39. L'A. specifica che i concetti di entrata e di spesa sono tra loro simmetrici e svolgono la funzione di intermediario dello scambio.

⁵⁰ A. BRANCASI, *Il bilancio (equilibrio di)*, voce, Enc. dir., Milano, 2012.

⁵¹ Si vedano G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche.*, in *Amministrazione in cammino*; M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*.

Storicamente, la regola di garantire bilanci in equilibrio si sviluppa a partire dalla nascita degli stati liberali⁵², benché il dibattito reale sulla necessità di regole chiare nelle questioni economiche si faccia risalire ai primi decenni del '900⁵³. Ricorda G. Bognetti che tale principio di gestione delle finanze pubbliche era presente in tutte le costituzioni dell'epoca liberale, Italia compresa⁵⁴. In sostanza, il pareggio di bilancio sostanziale poteva dirsi rispettato solo se le spese fossero state interamente coperte da proventi derivanti dai tributi. Erano tuttavia permesse deroghe a tale principio in presenza di situazioni estreme, alle quali poteva farsi fronte con prestiti ottenuti dal mercato ovvero attraverso la emissione di nuova moneta⁵⁵.

Nel corso della storia il modello dello Stato liberare e l'idea della mano invisibile dello Stato vengono presto superate dallo sviluppo dello Stato democratico, caratterizzato da politiche pubbliche assistenziali (il noto *Welfare State*). All'interventismo, tipico di uno Stato orientato a garantire elevati livelli occupazionali

⁵² Cfr. G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, cit.

⁵³ Cfr. M. MARÈ, M. SARCINELLI, *LA regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in AA.VV., *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. Nel presente saggio gli autori ricordano che non esistono meccanismi omogenei per garantire il principio del pareggio strutturale del bilancio. Essi parlano specificamente di cinque tipologie di proporzioni matematiche poste a fondamento della regola del pareggio: vincoli e/o limiti al debito; vincoli e/o limiti al saldo di bilancio (e quindi al disavanzo); vincoli al saldo di bilancio strutturale/congiunturale; vincoli e/o limiti sulla spesa e vincoli e/o limiti sulle entrate, 60. Si v. anche J.M. BUCHANAN, *Constitutional Economics*, Oxford, 1991, 91 ss. Compie un interessante parallelismo storico tra il concetto di pareggio di bilancio e quello di equilibrio G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 127. Parla di mito ottocentesco in merito alla chiusura di bilanci in pareggio C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 1. Si v., infine G. MARONGIU, *Dall'imposta al contribuente: l'evoluzione segnata dall'art. 53 Cost.*, cit., il quale riporta alcune dichiarazioni di Cavour risalenti all'anno 1861: «se non giungiamo a entrare in un via che ci conduca al pareggio delle entrate con le spese, l'Italia si sfascerà». La citazione è espressamente riportata a pag. 42 del contributo. Richiama la celebre affermazione di Cavour anche D. MACK SMITH, *Storia d'Italia. 1861-1969*, cit., 132.

⁵⁴ Cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di Quad. cost.*, giugno 2010, 2. L'A. fa espressamente riferimento al pensiero di J. Buchanan. Nel presente saggio, l'A. elenca le ragioni sostanziali che hanno condotto i maggiori stati dell'epoca a impostare una politica di bilancio orientata all'equilibrio tra le entrate e le spese. Tra queste, vale la pena ricordare la volontà di non trasferire su «successivi elettori» le imposte che sarebbero state comunque necessarie a ripianare politiche in disavanzo, l'esigenza di non destabilizzare l'integrità del debito pubblico e la necessità di non compromettere la stabilità del valore di cambio della moneta.

⁵⁵ *Ibidem*.

e godimento dell'insieme dei diritti sociali, segue una diversa considerazione dell'equilibrio di bilancio⁵⁶.

Nell'ordinamento costituzionale italiano il concetto di equilibrio di bilancio è oggi espressamente previsto al comma 1 dell'art. 81 della Costituzione, in seguito alla riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 2012). Prima della riforma la dottrina costituzionalista si è interrogata sulla presenza o meno di un richiamo implicito a tale principio nel testo costituzionale. Da questi interrogativi sono dipesi accesi dibattiti, nei quali la Corte costituzionale ha giocato un ruolo di primo grado.

Procedendo con ordine, è bene anzitutto precisare che nella Costituzione del 1948 non è previsto alcun richiamo espresso all'obbligo di pareggio del bilancio dello Stato⁵⁷. Prendendo le mosse da tale assunto, lo stesso Einaudi si interroga sulle conseguenze applicative: «Resta da questa considerazione giuridica travolto il principio di ragione secondo cui si deve attentamente considerare la opportunità di ammettere nuove spese prima di avere eliminato o diminuito il deficit? Può questo principio essere trascurato dal governo, e dal Parlamento nell'applicare la norma?»⁵⁸.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
Con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

La tesi di un richiamo implicito all'equilibrio di bilancio è emersa in dottrina, tant'è che si è ipotizzato che tale vincolo possa dedursi da una lettura del combinato

⁵⁶ *Ibidem*. Sul punto, si vedano anche le pagine premonitrici di R. VON JHERING, *Lo scopo nel diritto*, cit., 360.

⁵⁷ Cfr. L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in ID, *Lo scrittorio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956, 202. L'A. scrive chiaramente che non vi è nell'articolo 81 alcun richiamo esplicito all'equilibrio di bilancio, confinando tale lettura interpretativa al solo campo giuridico. Per una lettura storica dell'art. 81 si v. A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Filangieri*, Quad. 2011, Napoli, 2012, 7-18.

⁵⁸ Op. ult. cit.

disposto del comma 3 e 4 dell'art. 81 della Costituzione⁵⁹. A contrastare questa ipotesi valga l'argomentazione di coloro i quali vedono nella mancata previsione testuale dell'obbligo al pareggio una espressa volontà del costituente a voler escludere tale principio dall'insieme della disciplina del bilancio dello Stato⁶⁰. Vero è che insito nella parola bilancio vi è il richiamo all'attività del bilanciare, ossia dell'equilibrare⁶¹. Del resto appare logico affermare che – come è esplicitato nell'art. 81 Cost., primo comma – si approva un bilancio nel quale si appura il bilanciarsi delle entrate con le spese⁶². Tuttavia, da questa affermazione non possono derivarsi espliciti richiami a principi contabili applicabili al bilancio pubblico. Specificamente in dottrina si parla di due diverse interpretazioni dell'equilibrio di bilancio in relazione all'articolo 81, ultimo comma⁶³. Da una parte la teoria che vede nella connessione tra bilancio in senso lato e regola del pareggio un legame inseparabile e dall'altra quella che vede nell'ultimo comma dell'articolo 81 un generale divieto di non alterare in peggio gli equilibri finanziari precedenti⁶⁴.

Da questa seconda interpretazione emergono diversi interrogativi che determinano di fatto – e quindi politicamente – obblighi ulteriori nel processo di decisione finanziaria. Si fa espressamente riferimento alle argomentazioni di Einaudi in merito alla già citata interpretazione della disposizione costituzionale in materia di bilancio⁶⁵. Se si accetta infatti una lettura restrittiva dell'ultimo comma dell'articolo 81

⁵⁹ Illustra questa tesi V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 438-441, riconducibile alle posizioni di Castelli Avolio. Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione e del principio dell'equilibrio di bilancio si v. L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit., 201 ss. Nel presente scritto l'A. parla espressamente di due tipi di equilibrio: da una parte un equilibrio effettivo attraverso il pareggio del complessivo importo fra entrate e spese, e dall'altra un equilibrio «soltanto teorico per la ammissione di un deficit formalmente determinato.», 202.

⁶⁰ *Ibidem*. Tra i sostenitori della presente tesi l'Autore cita Buscema.

⁶¹ Cfr. L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit., 203.

⁶² *Ibidem*. Si v. anche E. VARANI, cit., 19. L'A. parla testualmente di una istanza di equilibrio economico generale.

⁶³ Si rinvia alla nt. 20.

⁶⁴ Op. ult. cit., 205. Sulle difficoltà di una possibile costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio si v. G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, 135.

⁶⁵ Ricorda l'importanza di L. Einaudi nel dibattito costituente sull'art. 81 L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid online*, agosto 2011, 1 ss. Richiama, altresì, le idee espresse in Costituente da L. Einaudi, vicine all'ordoliberalismo, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 33, 34: «Einaudi era simpatetico anche con la tesi che la concorrenza, pur ritenuta essenziale per la libertà politica, deve avere dei limiti, perché “la sua azione, estesa al di là di un certo punto, diventa dannosa alla struttura sociale”. La preoccupazione di Einaudi, manifestata in un documento programmatico del Partito liberale predisposto già nella fase resistenziale (e per questo particolarmente significativo) era

pare delinearsi la possibilità di una cristallizzazione del disavanzo statale accumulatosi negli anni passati e riconducibile ora alla guerra ora alle crisi a carattere economico-finanziario che hanno caratterizzato lo Stato italiano dai primi anni del novecento⁶⁶.

La soluzione mediana prospettata dall'allora Presidente Einaudi è chiara: la mancata previsione letterale del pareggio di bilancio non deresponsabilizza i poteri dello Stato preposti alla decisione di bilancio, i quali devono essere costantemente impegnati in un continuo processo di riduzione del disavanzo al fine di «riconquistare il pareggio, condizione prima di progresso economico del paese e di salvezza della lira»⁶⁷.

Così, si è sostenuto che, sebbene non possa definirsi realistico far derivare dall'interpretazione dai commi 3 e 4 l'obbligo del pareggio del bilancio, possa

l'«elevazione della persona umana». Anche per questo egli non credeva ad un sistema concorrenziale autosufficiente e addirittura non escludeva significativi e diretti interventi statali nell'economia (pur se a garanzia di una più ampia concorrenza e in chiave antimonopolistica): «crediamo che opporre «nazionalizzazione» a «iniziativa privata» sia soprattutto prova di stupidità e di ignoranza proterva [e] che tra quei due concetti non vi sia opposizione ma necessaria coesistenza ed armonia: che dove l'armonia non sia spontanea possa e debba essere frutto di sapiente legislazione»». Sul punto si v. lo stesso L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, in G. TALAMO (a cura di), *Antologia degli scritti politici dei liberali italiani*, Bologna, 1961, 196-206; N. IRTI, *Dialogo sul liberalismo tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi*, Bologna, 2012, 49.

Per una lettura veloce sulla connessione tra scienza giuridica e ordoliberalismo si v. L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo*, in N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, cit., 171-227.

Sull'influenza successiva della teoria ordoliberales sulla costruzione economica e monetaria della Unione europea si v. J. DREXL, *La constitution économique européenne – l'actualité du modèle ordolibéral*, in *Revue internationale de droit économique*, n. 4/2011, 419-454; C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Centro Studi sul Federalismo*, luglio 2015, 5,6; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., 20-23, 65, 66; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 487, nt. 13. L'A. ripercorre in chiave storica le teorie economiche che hanno influenzato il progetto della Unione economica e monetaria europea. È interessante notare, come scrive l'A., che le teorie ordoliberali se hanno avuto un ruolo fondamentale nel processo istitutivo dell'Unione, non sembrano tuttavia mantenerlo nelle fasi successive. Ad avere maggiore rilevanza sono invece la c.d. teoria del monetarismo e, in particolare, la Nuova Macroeconomia Classica (NMC). Quest'ultima teoria infatti «opera in un duplice verso: da un lato, rafforza il peso e l'importanza della stabilità monetaria medesima; dall'altro, rende questa seconda il presupposto per enfatizzare nel massimo grado l'influenza della NMC sulla struttura e sulle norme fondamentali dell'UEM» (pag. 487). Fa riferimento a tale teoria economica C. FORTE, *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, cit., 402.

⁶⁶ Op. ult. cit., 206.

⁶⁷ Op. ult. cit., 207.

comunque ricondursi a tali norme l'obbligo costituzionale di garantire una tendenza al pareggio del bilancio statale⁶⁸.

Tuttavia, anche questa tesi è confutabile poiché la 'tendenza' (termine al quale si richiama parte della dottrina⁶⁹) richiede una individuazione numerica chiara per consentirne l'applicazione giuridica. In altre parole, non è matematicamente determinabile il valore 'tendenza al pareggio di bilancio'. Così, per le letture critiche di tale interpretazione, è stato facile dichiarare che la tendenza è riconducibile più che altro al piano della programmazione politica e non già all'insieme delle regole giuridiche preposte alla disciplina della contabilità pubblica⁷⁰. Da tutte queste argomentazioni, alla luce delle possibili interpretazioni dell'articolo 81 della Costituzione è prevalsa in dottrina la tesi per la quale nel proporre e deliberare una spesa non possa prescindere dall'esame del problema dei mezzi finanziari necessari per affrontarla. Tale vincolo è tradotto in una visione contestuale e da una comparazione tra l'utilità della spesa e le conseguenze finanziarie di essa⁷¹. La complessità delle nozioni costituzionali del bilancio pubblico in connessione con la giurisprudenza della Corte costituzionale che si analizzerà nei capitoli successivi consente di affermare che la regola dell'equilibrio di bilancio attiene a una c.d. lettura estensiva. Con l'aggettivo estensivo si fa riferimento a una interpretazione fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale coincidente con l'obbligo di conservare in equilibrio il bilancio pubblico, non solo in relazione al singolo bilancio annuale, bensì in riferimento a qualsiasi altra legge che possa incidere sul settore spese del bilancio. In sostanza l'equilibrio di bilancio riguarda l'intera vita finanziaria dello Stato.

⁶⁸ Tale lettura risente delle condizioni finanziarie del paese dopo il secondo conflitto mondiale caratterizzate da un pesante disavanzo del bilancio. Per tali ragioni i costituenti richiamano più volte, nei dibattiti nelle varie sedi preposte alla discussione, il richiamo a una politica finanziaria tendente al pareggio. Si vedano su tutti gli interventi degli onorevoli Vanoni e Einaudi.

⁶⁹ Solo per ricordarne alcuni G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., 112 e L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit.

⁷⁰ Cfr. V. ONIDA, cit., 457. L'A. compie un ulteriore passo argomentativo a sostegno della tesi della non applicabilità giuridica della tendenza al pareggio. Egli infatti afferma che sarebbe difficilmente valutabile, in sede giurisdizionale, l'idoneità dei singoli provvedimenti a conseguire la tendenza al pareggio. Si v. A. AMATUCCI, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 74. Sulla contabilità pubblica come disciplina e sulle evoluzioni della stessa si v. M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, ed. II, Milano, 2013, 9-16.

⁷¹ Op. ult cit., 458.

In questo modo pare delinearci, a livello teorico, una sorta di gradazione del principio dell'equilibrio di bilancio: esso può essere inteso alternativamente come obbligo al pareggio di bilancio, come tendenza al pareggio (e allora tale regola può ricondursi al diverso concetto giuridico di equilibrio di bilancio) e infine come mera responsabilità degli organi preposti alla decisione di bilancio⁷².

La discussione in Assemblea costituente non ha registrato accesi dibattiti⁷³, come è invece accaduto per molte altre disposizioni costituzionali⁷⁴. L'Assemblea ha sostanzialmente recepito la proposta formulata dal Comitato dei 75 (l'allora articolo 77), con l'esclusione dell'allora comma 3 sulla copertura delle leggi di spesa⁷⁵.

Il primo comma rappresenta il punto di equilibrio tra ruolo del Parlamento e ruolo del Governo nella decisione di bilancio⁷⁶. Storicamente, l'affermazione della funzione parlamentare di approvazione del bilancio⁷⁷ ha rappresentato l'espressione principale della centralità di tale organo nella forma di governo parlamentare, ma non solo⁷⁸. La storia costituzionale ricorda che la conquista del "potere di bilancio" ha avuto

⁷² Connesso al dibattito dottrinale sulla interpretazione dell'articolo 81 Cost. in relazione al principio dell'equilibrio di bilancio vi sono tutte le teorie economiche. Si v. A. AMATUCCI, *Intervento*, cit., 71 ss.

⁷³ Sul dibattito costituente sulle teorie economiche che influenzarono il dibattito si vedano M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 30 ss. e N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 15-20.

⁷⁴ I Costituenti si sono rimessi a quanto elaborato dalla Commissione di studio del Ministero per la Costituzione, la quale ha lasciato una importante indicazione: la necessaria presenza nel testo costituzionale dei principi fondamentali relativi al bilancio, precisando e migliorando il fuggevole cenno di cui all'articolo 10 dello Statuto albertino. Cfr. A. MACCANICO, *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 517. In merito alla istituzione della Commissione economica si v. anche M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 38 ss. e F. SPINELLI, *Per la storia monetaria dell'Italia*, vol. II, Torino, 1990, 11-36.

⁷⁵ Si v. N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1580, 1581.

⁷⁶ Cfr. E. VARANI, *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81 Cost.*, cit., 3. È necessario ricordare che il dibattito costituente si è concentrato anche sulla totale equiparazione tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica per ciò che concerne la decisione di bilancio. Si v. M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 158 ss.

⁷⁷ L'utilizzo del plurale (bilanci) è identificato come un mero errore di stampa da A. BRETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in onore di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 137. L'A. ricorda che i Costituenti si accorsero dell'impiego errato del plurale, tuttavia si decise di lasciare invariata la formulazione del testo costituzionale per sottolineare l'obbligo per i singoli ministeri di stilare il bilancio.

⁷⁸ Cfr. S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile. Fondamento e tipologia della giurisdizione in materia di contabilità dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, degli enti pubblici istituzionali*,

la funzione di garantire il principio del pareggio di bilancio⁷⁹. Ben presto tale constatazione fu smentita dalla storia costituzionale, poiché prevalse l'incentivo parlamentare alla spesa in connessione all'allargamento della base elettorale⁸⁰.

Nella fase costituente italiana, il dibattito su quale organo avrebbe dovuto detenere il c.d. potere di bilancio condusse a esiti differenti. L'on. Mortati, per esempio, espresse chiaramente la necessità di limitare il ruolo del Parlamento, poiché, essendo privo di responsabilità in materia di «funzionamento dell'assetto finanziario» avrebbe senz'altro ecceduto nelle spese, senza pensare a come farvi fronte⁸¹.

I commi seguenti individuano una serie di regole da seguire per l'approvazione della legge di bilancio quali il divieto di esercizio provvisorio se non per legge e, comunque per un periodo non superiore a quattro mesi (comma 2)⁸²; il divieto di stabilire nuovi tributi o nuove spese con legge di bilancio (comma 3) dal quale si ricava

Milano, 1969, 12-15. Il diritto del bilancio non acquisisce solo una funzione del tutto peculiare nel rapporto Governo-Parlamento, ma diviene anche uno strumento delle camere basse nei confronti delle camere alte nei cc.dd. sistemi parlamentari bicamerali: così era in Gran Bretagna sin dai tempi più antichi. Ricorda questa ulteriore funzione V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 617, nt. 25.

⁷⁹ Così S. BARTOLE, *Art. 81.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, cit., 198.

⁸⁰ Op. ult. cit., 238. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867, 170 ss.: «The House of Commons – now that is the true sovereign, and appoints the real executive – has long ceased to be the checking, sparing, economical it once was.». Per la trad. it. si v. W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, trad. di S. Pastorino. Sul punto si rinvia anche a V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 137-140 e ID., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 3/1911, 268-276. Tale saggio è rinvenibile sul sito <http://storia.camera.it/>.

⁸¹ Così C. Mortati nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 3 settembre 1946. Si v. anche la dichiarazione dell'on. Einaudi nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il 4 ottobre 1946: «L'esperienza ha dimostrato, infatti, che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle». Per una lettura completa del dibattito in Assemblea costituente si v. il sito: www.nascitacostituzione.it/index.htm. Si v. anche M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit., 151, 152.

⁸² Tale indicazione temporale è il frutto di una proposta emendativa dell'on. Vanoni nella seduta della Seconda Sottocommissione, il 21 dicembre 1946, per la lettura completa della discussione si v. il sito <http://www.nascitacostituzione.it/index.htm>. Si v. anche A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, cit., 153, 154.

la teoria della legge di bilancio quale legge a contenuto meramente formale⁸³; infine, nel comma 4, l'obbligo di copertura delle leggi di spesa⁸⁴.

Come si è scritto sopra, dall'articolo in esame si deducono una serie di caratteri che costituiscono la legge di bilancio⁸⁵. Sinteticamente, essi sono: l'annualità della legge di bilancio, al quale è connesso il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo nel complesso *iter* procedimentale di approvazione della legge di bilancio⁸⁶; il principio di universalità, per cui nel bilancio devono essere indicate tutte le entrate e tutte le spese; il principio di integrità, per cui le entrate e le spese debbono essere riportate

⁸³ Cfr. G. VEGAS, *I documenti del bilancio*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza tra Governo e Parlamento*, Milano, 1995, 7. In breve, la legge di bilancio è definita legge formale poiché non innova l'ordinamento, ma fotografa la situazione finanziaria dello Stato italiano attraverso l'insieme delle entrate e delle spese. Dopo la riforma costituzionale, avvenuta con legge n. 1 del 2012, non è più corretto parlare di legge di bilancio come legge solo formale. Nei paragrafi che seguiranno si darà spazio all'analisi di tale questione. Sulla definizione della legge di bilancio quale legge formale si v. soprattutto P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, cit., 22-26, 153-154. L'A. specifica che il bilancio «è un conto [...]. Un conto però non contiene regole giuridiche, ma fatti, esso riferisce, per mezzo di indicazioni brevi e infarcite di cifre, sulle entrate e sulle spese verificatesi o da prevedere.», 24 e S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Annali V, Milano, 1959, 378-437. L'A. individua nella gestione unitaria del bilancio una delle principali ragioni che hanno spinto poi il Costituente a identificare la legge di bilancio come una legge a natura meramente formale. Egli infatti ricorda che in vigore dello Statuto Albertino era frequente approvare il bilancio con l'aggiunta di norme di spesa a carattere sostanziale, 378-433. Sulla natura della legge di bilancio come legge formale si v. anche M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Temî di contabilità pubblica, I, La riforma del bilancio dello Stato*, ed. III, Padova, 2010, 1 ss. La legge di bilancio è definita formale poiché dal bilancio quale atto sostanzialmente dell'esecutivo, esercitato in nome del sovrano, il Parlamento esprime il proprio consenso con legge, da qui legge formale. Sulla legge di bilancio quale legge formale si v. anche Corte cost., sent. n. 60 del 1957, punto 3 del considerato in diritto: «Non è dubbio che la legge è l'atto col quale normalmente si producono le norme che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato. Ma la stessa Costituzione contempla, come leggi, taluni atti, che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche: tali sono le leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (Cost., art. 81) [...]». Si v., infine, L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 47-49; S. Scoca, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Diritto costituzionale, Milano, 1965, 647-657.

⁸⁴ Si vedano S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, cit.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit.; A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, ed. VII, Napoli, 1973, 263-269; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 616 e G. BOGNETTI, *La costituzione economica. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., 116, 117. Per l'analisi del dibattito costituente si v. L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, cit.

⁸⁵ Cfr. N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 25-46.

⁸⁶ Op. ult. cit., 1581. Si precisa che il criterio della annualità della legge di bilancio non coincide espressamente con l'anno solare, tant'è che fino al 1964 il bilancio dello Stato italiano decorreva dal primo luglio e non già dal primo gennaio. Si v. anche A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, cit., 135 ss.

integralmente; il principio di unità⁸⁷, per cui non è ammessa alcuna spesa al di fuori del bilancio e il principio della specializzazione⁸⁸, per il quale entrate e spese debbono essere ripartite in articoli, capitoli, categorie e titoli⁸⁹.

Nel corso della storia costituzionale della Repubblica, diverse sono state le proposte – più o meno dettagliate – di modifica delle regole costituzionali in materia di bilancio pubblico⁹⁰. L'esigenza di riformare tale articolo è logicamente deducibile da un dato fattuale: tutte le Commissioni bicamerali istituite per riformare il testo costituzionale hanno preso in esame l'art. 81 e la disciplina costituzionale del bilancio pubblico.

Così la Commissione Bozzi (1985)⁹¹; la Commissione De Mita-Iotti (1993)⁹² e la Commissione D'Alema (1997)⁹³.

⁸⁷ Op. ult. cit., 137-141. Si v. anche V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione.*, cit., 429 ss.

⁸⁸ Parla specificamente di specialità V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 141.

⁸⁹ Per una lettura complessiva dei principi posti a fondamento della decisione di bilancio si v. N. LUPO, *Art. 81*, cit., 1583, 1584.

⁹⁰ Sia sufficiente rinviare alla sintesi fornita dal SERVIZIO STUDI – AFFARI COSTITUZIONALI, *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio. Comunicazioni del Ministro dell'Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e Ia e 5a del Senato*, n. 267 del 10 agosto 2011, consultabile al seguente link: <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/AC0684.htm> e A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 7.

⁹¹ Nei lavori della presente Commissione emerge la volontà di costituzionalizzare il bilancio quinquennale e il pareggio di parte corrente affermando che «...nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie». Per porre un limite al disavanzo pubblico si prevede l'utilizzo del voto palese sulle deliberazioni parlamentari che importino variazioni di entrate o di spese come strumento per trovare un limite alla spesa pubblica e si prevede, al contempo, l'introduzione di una deliberazione parlamentare sul limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti per i cinque anni successivi. Così SERVIZIO STUDI – AFFARI COSTITUZIONALI, *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio*, cit. Fa espressamente riferimento alla proposta emersa nella Commissione presieduta dall'on. Bozzi, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, n. 3/2013, 2 (nt. 6). L'A. ricorda che proprio da tale Commissione proviene la proposta più compiuta, sotto l'egida di Nino Andreatta e Augusto Barbera, in <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>. Ricordano altresì tale proposta 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. 26, 27; L. CASO, *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 489 e C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013, 125 ss. Si v., in generale, N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 159-161.

⁹² La Commissione propone l'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio di parte corrente; l'ammissibilità degli emendamenti della manovra nell'ambito dei saldi previamente fissati; l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento fissati in bilancio. Inoltre, quasi ad anticipare le attuali modifiche, si prevede una riserva di legge rinforzata per l'attuazione dell'articolo 81 Cost.

⁹³ La Commissione D'Alema propone il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento (la c.d. *golden rule*) ovvero in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali; il

A incidere sul dibattito dottrinale e politico in materia di bilancio sono state anche le condizioni economico-finanziarie del nostro Paese e le principali soluzioni offerte dalle diverse teorie economiche⁹⁴. Alla generale categoria delle condizioni economico-finanziarie dell'Italia devono ricondursi sia la storica condizione del debito pubblico e del disavanzo, sia soprattutto la presenza ciclica di crisi a carattere economico⁹⁵. Infatti, l'influenza del contesto economico è tale che si è affermata in dottrina una generale impossibilità per l'operatore giuridico di proporre una parola

divieto di modifica delle leggi in materia di contabilità pubblica da parte di leggi di spesa o di entrata; la possibilità per il Governo di opporsi a disposizioni che comportino nuovi oneri, con la possibilità per le Camere di superare tale opposizione con un voto a maggioranza assoluta dei componenti.

⁹⁴ «I problemi meramente giuridici si incrociano qui con quelli della scienza economica, e non solo per l'abbondante ricorso dei testi normativi a concetti economici. [...] Il rapporto fra interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio diventa così un luogo di incontro fra prospettive diverse: quella del giurista e, in particolare, del costituzionalista interessati a cogliere l'incidenza delle nuove regole sul quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri e delle garanzie dei diritti fondamentali. E quella dell'economista, che ne valuta piuttosto il rendimento dal suo punto di vista». Così C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilanci*, Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su "La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo", Roma, 17 marzo 2015, in *Astrid*, marzo 2015, 2. Sul ruolo del diritto nello scenario economico si v. anche F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, 2009, 44. A livello internazionale si deve fare riferimento al dibattito dottrinale nato intorno allo scritto di C. M. REINHART e K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, n. 100 (2)/2010, 573-78 e alle successive osservazioni critiche di T. HERNDON, M. ASH, R. POLLIN, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, in *Political Economy Research Institute*, working paper series, n. 322, April 2013, consultabile on-line al seguente link: <http://www.peri.umass.edu/publication/item/526-does-high-public-debt-consistently-stifle-economic-growth-a-critique-of-reinhart-and-rogo-ff>. Si v. anche la posizione del Fondo monetario internazionale, HOPES, REALITIES, RISKS, *World Economic Outlook, April 2013*, *International Monetary Fund*, 2013, in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/>. Sulla difficoltà dell'interpretare come attività della scienza del diritto separata dall'attività propria dell'interprete, si v. F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, cit., 24, 25.

⁹⁵ Per uno sguardo storico sulla incidenza delle crisi sul contesto istituzionale si v. P. FRASCANI, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma, 2012; G. LEPRE, C. PETRACCONE, *Storia d'Italia dall'Unità a oggi*, Bologna, 2008. Si vedano anche gli studi giuridici contenuti in M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012. Si v. anche T. GROPPI, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian written Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2012, 1-14. Consultabile al seguente link: <http://www.ijpl.eu/archive/2012/issue-11/the-impact-of-the-financial-crisis-on-the-italian-written-constitution>.

conclusiva⁹⁶. Lo stesso dicasi in merito alle rilevanti implicazioni che intercorrono tra teoria giuridica della finanza pubblica⁹⁷ e dottrine economiche⁹⁸.

2. Gli elementi fattuali e normativi della revisione costituzionale: la crisi economico-finanziaria e la reazione dell'ordinamento europeo

Nel corso della storia della Repubblica diverse sono state le proposte di riforma legislativa della contabilità pubblica e dello stesso articolo 81 della Costituzione, come scritto in precedenza. Di fronte a tali proposte la Corte costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale. Questo è dipeso in larga parte dalle posizioni assunte dall'organo in relazione alle decisioni politiche afferenti la spesa. Non può trascurarsi l'ammissione della legittimità della Corte dei Conti a ricorrere alla Corte costituzionale in occasione del giudizio di parifica del bilancio dello Stato⁹⁹. Tale possibilità ha visto una forte

⁹⁶ Si v. sul punto quanto affermato da S. BARTOLE, *Art. 81.*, cit. 299, il quale afferma che le dottrine e le strategie economico-finanziarie sono assoggettate a tempi di logoramento o revisione ben più stretti di quanto avveniva nel passato, sicché la lettura del dettato costituzionale deve restare aperto a modifiche adeguatrici, nei limiti consentiti dalle espressioni verbali usate dal legislatore costituente.

⁹⁷ Per finanza pubblica s'intende l'insieme delle attività svolte nel settore pubblico che comportano l'erogazione di spese e l'incasso di entrate. Così G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. dir. fin.*, parte I, n. 71/2012, 121.

⁹⁸ Op. ult. cit. 299. Si vedano G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici* e G. MARONGIU, *Dall'imposta al contribuente: l'evoluzione segnata dall'art. 53 Cost.*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 79-97. Nel presente contributo è richiamata la lettera che otto tra i maggiori economisti americani hanno inviato all'allora Presidente degli Stati Uniti in data 28 luglio 2011. Nel documento è contenuto un elenco di elementi a sostegno della non costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio. Affronta tale problema anche P. SANTORO, *La nozione di contabilità pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.contabilita-pubblica.it, 10 gennaio 2015, 3.

⁹⁹ Per gli approfondimenti si rinvia ai capitoli successivi del presente lavoro. Basti qui fare riferimento a S. BARTOLE, *Art. 81.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, cit., 200-203; G. CARBONE, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 173-176; L. ELIA, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 94. L'A. parla di una Corte dei Conti quale «severissima vestale dell'art. 81 Cost.»; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 21-23.

reazione del Parlamento, sfociata anche in proposte legislative volte a negare tale accesso¹⁰⁰.

Le modifiche normative intervenute nel tempo non sono riconducibili unicamente a ragioni fattuali, ma si inseriscono anche in disegni politici più ampi, le cui origini sono risalenti nel tempo¹⁰¹. È il caso dell'adozione della moneta unica europea (Euro) e dei vincoli finanziari richiesti ai Paesi membri per l'adesione alla Unione monetaria, in seguito alla firma del Trattato di Maastricht¹⁰². Il requisito

¹⁰⁰ S. BARTOLE, *Art. 81.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, cit., 202-203.

¹⁰¹ Si fa riferimento alla crisi del sistema Bretton Woods del 1971 che determina la fine della convertibilità del dollaro in oro e della nascita del regime dei cambi flessibili e alle ricadute sul contesto europeo. Fanno riferimento a tale avvenimento G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. dir.*, 2014, 811 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 3, 4. Per una breve lettura storica della relazione tra moneta e metallo prezioso si v. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, cit., 4 ss. Gli Accordi di Bretton Woods, firmati nella omonima cittadina del New Hampshire (USA), nel 1944, prevedevano, la stabilizzazione dei cambi tra monete.

¹⁰² Cfr. G. GUARINO, *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, 1359 ss. È fondamentale ricordare che le condizioni economiche del Paese nei primi anni '90 sono estremamente gravi: nel 1991 il debito pubblico raggiunge la cifra di 1.454.000 di lire, pari al 104% del PIL, mentre il deficit di bilancio supera di oltre il 10% il PIL. Le cifre sono tratte dall'opera citata, 1364. È necessario inoltre dare conto del percorso storico di creazione della moneta unica. Precisamente, dopo la fase transitoria del Trattato CEE, il 5 dicembre 1978 il Consiglio dei ministri CEE compie il primo passo verso la moneta unica. Esso coincide con la creazione del c.d. SME, il sistema monetario europeo. Inoltre, è necessario ricordare, che l'insieme delle cc.dd. *fiscal rules* a carattere europeo non sono prese in considerazione nei progetti originari. Critico sulle ragioni poste a fondamento della moneta unica è L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID., *La domanda inelastica. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 15, 16. Diversi economisti, a partire dagli scritti di R. Mundell sostengono che un'area valutaria ottimale deve possedere determinati requisiti affinché possa definirsi protetta dai cc.dd. *shock* asimmetrici. Tali criteri economici sono una grande apertura al commercio e la diversificazione delle esportazioni; l'elevata mobilità e, al contempo, la flessibilità delle remunerazioni del fattore lavoro; e, infine, la presenza di consistenti trasferimenti fiscali intra-area. Per maggiori approfondimenti si v. R. MUNDELL, *A theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 51, n. 4/1961, 657-665. Si v. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 1. Si v. anche R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012. Per una lettura storica del percorso di unione monetaria si v. G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 811 ss. Dopo la firma del Trattato di Roma appare chiaro che la creazione di un mercato unico non poteva prescindere dalla «attuazione di una progressiva convergenza economica tra gli Stati membri». Proprio questa constatazione spinge gli Stati membri e le istituzioni della Comunità europea a intraprendere un percorso di progressiva convergenza economica a partire dagli anni '60. Nel merito, nei giorni 1 e 2 dicembre 1969 i Capi di Stato e di Governo dei Paesi aderenti alla Comunità economica europea presero la decisione di elaborare una serie di studi volti alla creazione di una vera e propria Unione economica e monetaria. Nel 1970 questa volontà venne elaborata dalla Commissione Werner e recepita poi in una soluzione del Consiglio il 22 marzo 1971. Tuttavia, al di

necessario alla unificazione monetaria è, in sostanza, la sostenibilità della finanza pubblica¹⁰³. Tale unificazione ha trovato poi fondamento nella c.d. Unione economica e monetaria, e al valore della sostenibilità della finanza pubblica si è stata aggiunta la regola della stabilità dei prezzi su scala europea.

Inoltre, l'Europa ha previsto valori econometrici¹⁰⁴ per parametrare la tenuta delle finanze degli Stati membri¹⁰⁵ che incidono fortemente sulla decisione di bilancio. Un esempio è l'obbligo contenuto nell'art. 104 del Trattato di Maastricht che impone agli Stati di evitare disavanzi pubblici eccessivi. I criteri parametrici di riferimento sono il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL e il rapporto tra debito pubblico e PIL. In sintesi, i valori di riferimento – conosciuti anche con il nome di parametri Maastricht –

là degli intenti, molte furono le condizioni fattuali che impedirono di dare piena attuazione agli studi elaborati dalla Commissione Werner. A spingere sul piede dell'accelerazione fu senza dubbio la crisi petrolifera mondiale del 1974. Così, nel 1979, si arrivò ad adottare il Sistema monetario europeo (SME) con il fine di ridurre notevolmente gli squilibri e le differenze presenti tra le monete dei vari Stati membri e l'ECU, un sistema di moneta scritturale (ossia non materiale). Nel giugno 1988 venne istituita un'ulteriore commissione di studio che prese il nome dell'allora Presidente J. Delors. Questo gruppo di lavoro elaborò un documento in cui indicò i passaggi fondamentali alla costituzione di una vera e propria unione monetaria. Solo il 7 febbraio 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, può dirsi istituita l'Unione economica e monetaria. In seguito, gli obiettivi formulati dal comitato Delors prendono forma: la convergenza delle politiche economiche dei vari Stati; la istituzione di organi europei preposti alla gestione della politica monetaria, come l'Istituto monetario europeo, e la creazione di meccanismi volti alla sorveglianza dei conti pubblici dei singoli Paesi e come la procedura per disavanzi eccessivi; infine, la creazione di istituti comuni, come la BCE, la Banca centrale europea, e l'introduzione dell'euro quale moneta unica (1 gennaio 2002). Si v. anche U. DRAETTA e N. PARISI, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale. Il diritto sostanziale*, ed. III, Milano, 2010, 275-304 e D. SICLARI e G. LO CONTE, *Finanza pubblica*, cit., 194 ss. La mancanza di un progetto di Unione anche politica dell'Europa può leggersi in U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, 1997, 187-191. Sul punto si v. anche A. MORRONE, *Globalizzazione e trasformazione del diritto costituzionale*, cit., 1480; ID., *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, n. 23/2014. Vede nell'adozione della moneta unica uno degli eventi che definiscono il contesto della crisi M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 10. Del resto, già Hamilton, in riferimento al processo federalista americano, dichiarava che «Una vera unità di interessi commerciali o politici può solo risultare da un'unicità e unità di governo», in M. D'ADDIO e G. NEGRI (a cura di), *Il federalista*, Bologna, 1980, *Il federalista n. 11 (Hamilton)*, 107.

¹⁰³ Art. 3 del Trattato di Maastricht.

¹⁰⁴ È critica sulla previsione di formule matematiche in relazione alle procedure europee di sorveglianza C. BUZZACCHI, *Relazione al Seminario "Ragionando sull'equilibrio di bilancio – La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità"*, svoltosi a Ferrara, 1 febbraio 2016. Le relazioni e gli interventi sono consultabili sulla Rivista *Forum di Quad. cost.*, (<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>).

¹⁰⁵ Il Trattato di Maastricht oltre a prevedere regole precise in materia economica rende cogente la separazione tra la politica economica e la politica monetaria, separazione teorizzata ed elaborata dalla commissione Delors. Così G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 813. 814. Sul punto si v. anche G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 214, 215.

coincidono con due cifre: il rapporto deficit/PIL non superiore al 3% e il rapporto debito/PIL non superiore al 60%¹⁰⁶. In sostanza, i cc.dd. indicatori di convergenza ritenuti necessari alla creazione di una unione monetaria integrata e stabile sono riconducibili alla stabilità valutaria, coincidente con la permanenza delle valute dei singoli Paesi membri all'interno del c.d. SME (Sistema monetario europeo); alla somiglianza del dato inflazionistico, ossia la presenza di un tasso di inflazione non superiore al 1,5%; alla comunanza dei tassi d'interesse e all'assenza di squilibri importanti nella finanza pubblica, i quali si legano al rispetto delle note proporzioni matematiche del deficit pubblico/PIL, non superiore al 3% e del debito pubblico/PIL, non superiore al 60%¹⁰⁷.

In seguito, le regole contabili poste a fondamento della finanza europea sono state ulteriormente modificate con il Consiglio europeo di Amsterdam del 1997, il quale ha portato all'approvazione del Patto di stabilità e crescita¹⁰⁸. In sostanza, il passaggio

¹⁰⁶ L'organo competente a valutare i presunti scostamenti dai valori indicati nel Trattato è la Commissione. Quest'ultima è tenuta a redigere una relazione da presentare poi all'organo decisore: il Consiglio. Se dalla lettura della valutazione globale del Consiglio si accerta l'esistenza di un disavanzo eccessivo, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, rivolge allo Stato membro interessato le opportune raccomandazioni, al fine di fare cessare entro uno specifico lasso temporale la situazione di disavanzo. Cfr. Si v. anche U. DRAETTA e N. PARISI, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale. Il diritto sostanziale*, cit., 286, 287. Come ricorda C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 3, l'affidamento al Consiglio della decisione finale circa le sanzioni denota un carattere non solo tecnico, ma anche politico di tale meccanismo di sorveglianza economica. Si v. anche M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *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*, Napoli, 2016, 1-12 e A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *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*, Napoli, 2016, 13-22, il quale pone l'attenzione sul significato economico dei valori numerici. Secondo l'autore tale affermazione trova fondamento nell'analisi della origine dei due principali valori econometrici, il 3% del rapporto deficit/PIL e il 60% del rapporto debito pubblico/PIL.

¹⁰⁷ Cfr. M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, cit., 1, 2. È importante ricordare come l'ultimo indicatore di convergenza, ossia l'assenza di squilibri rilevanti nella finanza pubblica, prevede una sorta di meccanismo di flessibilità, il c.d. cavillo di Carli. Tale sistema permette ai Paesi membri i cui indicatori di finanza pubblica non rispettano le percentuali del 3% deficit/PIL e 60% debito pubblico/PIL di intraprendere un percorso di avvicinamento. Sul punto si v. op. ult. cit., 2, terzo cap.

¹⁰⁸ Il Patto di stabilità e di crescita è l'insieme di diversi atti quali la Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 che ha colmato gli spazi di discrezionalità dei quali disponeva la Commissione nell'applicare la disciplina per disavanzo eccessivo; il regolamento 1466/97 che rafforzava sia la sorveglianza sui bilanci degli Stati membri, sia soprattutto le modalità di

del 1997 ha reso gli obiettivi di finanza pubblica più stringenti per gli Stati membri compresi nella c.d. zona euro e ha introdotto al contempo una ulteriore rigidità, richiedendo agli stati un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio, se non addirittura positivo. Con questo sembra potersi dire che i timori di economie deboli e caratterizzate da disavanzi eccessivi in relazione alla adozione di una moneta unica sono stati arginati con la previsione di regole contabili chiare che hanno tuttavia lasciato spazi di autonoma decisione finanziaria ai singoli Stati membri¹⁰⁹.

Nasce in questo modo il meccanismo europeo di controllo sui bilanci pubblici.

In questo contesto, non può trascurarsi la vicenda del 2005 che vede come protagonisti Francia e Germania¹¹⁰. In sostanza, avendo il Consiglio riscontrato che il disavanzo pubblico di Germania e Francia superava il 3% del PIL nell'anno 2002, nell'anno successivo ha formalmente constatato, su raccomandazione della Commissione, l'esistenza di un disavanzo eccessivo, formulando una serie di raccomandazioni al fine precipuo di risanare la situazione finanziaria. Alla luce delle difficoltà dei Paesi, la Commissione ha peraltro raccomandato di prorogare al 2005 la scadenza per la correzione del disavanzo. Il 25 novembre 2003 il Consiglio ha votato le decisioni raccomandate, senza raggiungere la maggioranza richiesta e per ovviare alla situazione ha comunque approvato una serie di soluzioni affermando che di fronte agli impegni dei due Stati la procedura per disavanzo eccessivo sarebbe venuta meno.

coordinamento delle politiche economiche e il regolamento 1467/97 che accelerava e chiariva le modalità di applicazione della procedura per disavanzo eccessivo. In particolare. Si v. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 6 e M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, vol. III, Milano, 2015, 1673 ss.

¹⁰⁹ Può ricordarsi, a titolo informativo, che dalla nascita della Unione economica e monetaria al 2014 il sospetto di infrazione per disavanzo eccessivo è stato sollevato novantasette volte, ma per nessuno di questi casi si è fatto ricorso all'impiego delle sanzioni previste dalla normativa europea, così G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 821.

¹¹⁰ Sulla vicenda si v. la comunicazione della Commissione al Consiglio "La situazione della Germania e della Francia rispetto agli impegni cui devono far fronte nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi a seguito della sentenza della Corte di giustizia", COM(2004) 813, del 14 dicembre 2004, in <http://eur-lex.europa.eu>. Si v. anche G. RIVOCCHI, *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>., il quale afferma che il Giudice comunitario, se pure conferma la garanzia della giuridicità delle regole del Patto di stabilità, non si pone sul piano [...] della tutela dei valori sottostanti al giudizio, non soltanto perché si guarda bene dall'entrare nel merito delle valutazioni circa l'efficacia dei percorsi alternativi (di rientro nel disavanzo consentito) alle raccomandazioni (precedentemente votate dal Consiglio) proposti da Germania e Francia e accettati dal Consiglio, ma anche perché, ad esempio, non richiama in motivazione, a sostegno del dispositivo di annullamento, la violazione del principio di eguaglianza tra gli Stati.

La situazione di stallo così determinata, insieme alle soluzioni prospettate dal Consiglio, hanno condotto la Commissione ad adire la Corte di giustizia¹¹¹. Con sentenza del 13 luglio 2004¹¹², quest'ultima ha annullato le conclusioni del Consiglio¹¹².

Tuttavia, il meccanismo europeo di controllo sui bilanci è stato oggetto di un percorso di modifica a partire dal 2010, dopo che la crisi finanziaria dei mutui

¹¹¹ Le conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003 in merito alla situazione dei bilanci di Francia e Germania, sono state annullate da parte della Corte il 13 luglio 2004.

¹¹² Causa C-27/04, Commissione delle Comunità europee/Consiglio dell'Unione europea, in <http://curia.europa.eu>.

*subprime*¹¹³ è arrivato in Europa¹¹⁴ ed è diventata vera e propria crisi dei debiti sovrani¹¹⁵.

¹¹³ I mutui *subprime* sono mutui ipotecari concessi a debitori potenzialmente insolventi. Tale potenzialità è rilevata dall'analisi storica della condizione d'indebitamento del singolo cliente, in questo caso è potenzialmente insolubile il soggetto il cui trascorso finanziario si caratterizza da una serie più o meno grave di inadempienze di debiti, pignoramenti o bancarotta. Così G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit. 69, nt.1. Si v. anche M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, 340; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012 e F.W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in *MPIfG*, Discussion Paper 11/11, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf, 25. Per una lettura completa sulle cause che hanno portato allo scoppio della crisi si v. R.A. POSNER, *La crisi della democrazia capitalista*, Milano, 2010.

¹¹⁴ Cfr. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 17 e G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 811 ss. L'A. ricorda che le principali modifiche normative intervenute hanno a oggetto non tanto la politica economica, bensì la politica monetaria. Queste due diverse aree della economia sono sempre state separate nel percorso di formazione della Unione economica monetaria, a partire dalla elaborazione della commissione di studio Delors. Oltre alla questione dei mutui *subprime* incidono sulla situazione europea l'insostenibilità del sistema finanziario internazionale; l'eccessiva esposizione bancaria per il credito concesso; lo scoppio delle cc.dd. bolle speculative negli anni immediatamente successivi alla crisi; l'elevato indebitamento degli Stati, collegato alla condizione demografica dei principali paesi europei, dove la popolazione anziana aumenta e aumenta così la spesa pensionistica e le mancate riforme strutturali degli Stati membri. La connessione logica dei fattori sopra indicati è semplice: le principali riserve di capitali delle banche sono costituite dai titoli di Stato, con l'aumento del rischio di mancata restituzione dei capitali investiti due sono le alternative: o ridurre le riserve esistenti o ridurre l'erogazione dei prestiti alle imprese. Proprio queste ultime hanno subito una forte riduzione della liquidità necessaria, innescando così ulteriori circoli viziosi per la economia della zona euro. Un altro fattore e una conseguenza del propagarsi in Europa della crisi finanziaria è individuato nella mancata condivisione della politica tributaria, così G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, 3 e G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 21. Per un'analisi parallela della crisi attuale e della crisi del 1929 si v. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, cit. In particolare il capitolo secondo sulla crisi attuale, 37-55. Si vedano anche M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 167, 168; A. QUADRIO CURZIO, *L'Italia nella eurozona: profili di finanza pubblica*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 16, 17; R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 355-360. Per uno sguardo critico sulla crisi economico-finanziaria e sulle necessarie riflessioni che dovrebbero svolgere le istituzioni europee si v. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 30-36. Parla, inoltre, di crisi come pretesto per «un'integrazione forzata dell'Eurozona» P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 5 ss. Per una lettura diacronica della crisi si vedano M. KLEIN, *The panic of 2008: something old and something new*, in L. E. MITCHELL and A. E. WILMARTH, JR (edited by), *The panic of 2008. Causes, Consequences and Implications for Reform*, Cheltenham (UK), 2010. 39-50. Dello stesso vol. si v. la cronologia degli eventi relativi alla crisi, 22-35 (*Chronology of the panic of 2008*) e W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, 21-40, 191-199. Per una lettura storica delle crisi finanziarie si v. G. MARTINEGO e P.C. PADOAN, *Le crisi finanziarie*, Bologna, 1987 e F. MERUSI, *Il*

La paura degli Stati membri dell'Unione consiste nella possibilità, poi accaduta, del contagio finanziario all'interno della zona euro. I timori sono fondati soprattutto in relazione al sistema di controllo tutto *ex-post* delle decisioni finanziarie¹¹⁶ dei singoli Stati membri che ha caratterizzato il precedente sistema e che può definirsi oggi poco incisivo.

Lo scoppio della crisi finanziaria di cui si è parlato, l'arrivo anche in Europa nel 2008 e la trasformazione poi in vera e propria crisi economica e sociale, ha spinto le istituzioni europee a intervenire sul piano finanziario al fine di limitare gli effetti dannosi per l'intera economia della zona euro e dell'Unione europea¹¹⁷. Le modalità con le quali le istituzioni europee hanno cercato di arginare gli effetti della crisi finanziaria sono oggetto di un intenso dibattito dottrinale poiché incidono in larga parte sulla sovranità economica e monetaria degli Stati membri¹¹⁸.

sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche, Torino, 2013, 1-18, 24-26. Infine, sulla incidenza della crisi (non solo economica) sugli studi giuridici si v. N. IRTI, *Capitalismo e calcolabilità giuridica (letture e riflessioni)*, in M.A. CABIDDU, C. CORSI, G. ZAMPERETTI, G. COSI (a cura di), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, 731-748. In particolare il seguente periodo: «La crisi, o piuttosto perdita, della calcolabilità tocca l'essenza stessa della modernità occidentale, fondata sulla fiducia nell'applicazione di regole note, «e quindi nella possibilità, almeno in linea di principio, di 'fare i conti' con esse, di calcolare il loro atteggiamento, di orientare il proprio agire in base ad aspettative precise, create per loro mezzo.», 742 e G.U. RESCIGNO, *Moneta, potere economico, potere politico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, 2015, 2693-2703.

Infine si v. S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, 779-790, il quale evidenzia come proprio le crisi rappresentino l'origine e lo sviluppo del sistema Europa.

¹¹⁵ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 481-558.

¹¹⁶ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 18 ss. S

¹¹⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013, 1 ss e C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit. L'A. parla chiaramente di un intervento delle istituzioni europee al fine di salvare il settore della finanza e del credito, XII. In merito agli effetti della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni interne si v. M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012. Sulla centralità della crisi economica nel percorso di integrazione europea si v. A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014. In specie si v. il primo paragrafo del presente contributo dal titolo "Gli ambiti costituzionali della crisi economico-finanziaria". Per approfondire il concetto di crisi in relazione alla dimensione giuridica si v. R. BIFULCO e O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013. In particolare si v. M.R. FERRARESE, *La crisi tra liberalizzazioni e processi di governance*, R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, cit., 45-59 e G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact, Quaderni IAI*, Roma, 2012, 15-27.

¹¹⁸ R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 2. Si v. anche L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale*

Nondimeno, parte della dottrina, sia giuridica, sia economica, afferma che la crisi finanziaria ha permesso di svelare drammaticamente le difficoltà insite nella costruzione economica e monetaria della Unione europea. In effetti, a fronte di una indisponibilità della politica monetaria da parte dei singoli Stati membri, l'Unione è essa stessa priva di alcuni strumenti fondamentali (ancor più di fronte a una situazione di crisi finanziaria). Tale è per intenderci la possibilità per la Banca centrale di essere prestatore di ultima istanza¹¹⁹. La crisi, vista con la sola lente europea e dal punto di vista fattuale, si compone di due fasi principali: la prima, fino all'anno 2010, che si potrebbe definire come la presa di coscienza degli effetti negativi della crisi "nord-americana" sulla economia pubblica del sistema europeo; e la seconda fase, di vera e propria crisi del debito sovrano dei Paesi GIPSI¹²⁰.

Per arginare, o meglio per limitare, le ricadute della crisi finanziaria globale sulla economia complessiva della zona euro, le istituzioni europee decidono così di intervenire in maniera decisa, anche al di là della regola del *no bail-out*¹²¹. La decisione di un intervento forte è riconducibile in larga misura alle macroscopiche differenze nelle economie dei diversi Stati membri¹²² e alle condizioni drammatiche della

e livello interno, in Amministrazione in cammino, 2-9. Si v. anche E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 499 ss. (il par. 3). L'A. classifica gli approcci dottrinali sulle cause della crisi in due filoni, da una parte la dottrina c.d. minimalista che sembra individuare nelle sole cause finanziarie l'origine della crisi (gestione poco accorta del bilancio pubblico alla quale consegue la perdita di fiducia dei mercati finanziari nelle capacità degli Stati coinvolti di onorare i propri impegni) e la restante dottrina che vede nella crisi la modalità di evidenza delle asimmetrie nelle *performances* dei diversi sistemi economici interni alla Unione europea.

¹¹⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID., *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 18 ed E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 481-558. Per 'prestatore di ultima istanza' s'intende indicare quella particolare funzione svolta in genere dalla Banca centrale che, per prevenire crisi finanziarie, sostiene il sistema bancario dell'Europa con crediti. Esso è, in sostanza uno strumento che la Banca centrale impiega per correggere l'instabilità finanziaria, in www.treccani.it.

¹²⁰ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 482. Con l'acronimo GIPSI s'intende l'insieme dei Paesi colpiti della crisi del debito. Si v. nt. 3.

¹²¹ Tale regola, che risale al Trattato di Maastricht, fa divieto per la Banca centrale europea e per le banche centrali nazionali di concedere prestiti agli Stati membri o alle amministrazioni pubbliche e vieta, al contempo, all'Unione europea e agli Stati membri di accollarsi il debito di altri Stati. Il *no bail-out* è anche conosciuto come clausola di non salvataggio. Così G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 818. Si v. anche M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 173.

¹²² Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, cit. 40.

Grecia¹²³. In breve, l'intervento finanziario degli Stati membri e della stessa Unione europea è stato possibile grazie a una lettura strumentale dell'art. 122 par. 2 del TFUE.

Accanto al procedimento di salvataggio della Grecia si sviluppano due ulteriori meccanismi speciali¹²⁴: lo *European Financial Stability Facility* (EFSF) e lo *European Stability Mechanism* (MES)¹²⁵. Il MES è istituito dopo due successive riunioni del Consiglio europeo – dicembre 2010 e marzo 2011 – nelle quali si manifestano preoccupazioni, da una parte per l'aggravarsi della crisi e dall'altra per l'insufficienza degli strumenti sino a quel momento impiegati¹²⁶. Per tale ragione si è deciso di modificare, attraverso la procedura di revisione semplificata *ex art. 46 c. 6 del TUE*, l'art. 136 del TFUE. La modifica consiste nell'aggiunta di un ulteriore comma (il comma 3) avente a oggetto proprio il funzionamento del Meccanismo di stabilità europea¹²⁷. Esso sostituisce lo *European Financial Stability Facility*¹²⁸ e si qualifica

¹²³ Sulle difficili condizioni della Grecia e sulla connessione alla crisi europea si v. A. VON BOGDANDY, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 3/2014, 593 ss. L'A. afferma che «l'inefficienza delle autorità greche nel far rispettare le leggi tributarie, specialmente con riferimento a determinati settori della società, è una delle cause delle sue recenti sventure finanziarie, che hanno avuto serie ripercussioni all'interno dell'Ue. I problemi strutturali di effettività del principio dello Stato di diritto sembrano, inoltre, essere tra le ragioni degli scarsi investimenti esteri in Grecia. Quindi, la debolezza del principio dello Stato di diritto s'inserisce in una situazione in cui alcuni governi nazionali si vedono obbligati a fornire supporto finanziario ad altri Stati membri, anche in assenza di un espresso obbligo giuridico in tal senso. Forse questo è un aspetto della «*solidarité de fait*» che Robert Schuman aveva in mente quando parlava di integrazione europea. È indubbio che l'integrazione dell'Ue, e soprattutto l'Unione monetaria, abbiano innescato un livello di interdipendenza finanziaria che impone il rispetto più rigoroso del principio dello Stato di diritto». Si v. anche E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 57-63.

Già nel 1776 A. Smith scrive dell'Europa: «L'aumento degli enormi debiti che oggi opprimono e che a lungo andare probabilmente manderanno in rovina tutte le grandi nazioni europee, è abbastanza uniforme», in A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, Torino, ed. a cura di A. BIAGIOTTI e T. BIAGIOTTI, 1975, 1099.

¹²⁴ Parla di specialità G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 83.

¹²⁵ *Ibidem*. Si v. anche G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 4 ss. L'EFSF è una vera e propria società di diritto privato a responsabilità limitata, di diritto lussemburghese. La particolarità risiede nel fatto che, sebbene società di diritto privato essa è dotata di ampie garanzie a carattere prettamente pubblicistico. Dopo l'istituzione della società essa ha stipulato un Accordo con gli Stati membri della zona euro, i quali sono divenuti azionisti della società. Si v. anche M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit.

¹²⁶ Op. ult. cit. 178.

¹²⁷ Art. 136, c. 3: «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».

¹²⁸ Il MES rappresenta la naturale continuazione dei programmi di intervento temporaneo (ESFS e EFSM) e di aiuto prestati finora a Grecia. Cfr. SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, «*Ratifica ed*

come una istituzione finanziaria internazionale dotata di personalità giuridica¹²⁹. Gli atti della istituzione sono sottoponibili al giudizio della Corte di Giustizia. A richiedere una pronuncia della Corte possono essere gli Stati membri, previo ricorso “interno” al Consiglio dei Governatori¹³⁰. Il compito principale affidato alla istituzione internazionale consiste nell’assistere finanziariamente quegli Stati membri facenti parte del MES che si trovino o rischino di trovarsi in gravi condizioni finanziarie, tali da mettere a rischio la stabilità dell’intera zona euro¹³¹. Vale la pena ricordare che le caratteristiche di tale meccanismo hanno posto numerosi dubbi sia in dottrina, sia nelle principali corti europee, rivolgendosi alla Corte di Giustizia¹³².

esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012” Nota di lettura, n. 125/2012, 1, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737490.pdf>.

¹²⁹ L’ESM è definito dal Trattato istitutivo una “*international financial institution*”. Essa non è altro se non una società, di diritto lussemburghese partecipata interamente da alcuni Stati membri dell’Unione che ha un patrimonio di 700 miliardi di Euro e che per statuto ha la possibilità di intervenire con iniezioni di liquidità fino a 440 miliardi di Euro per sostenere i Paesi che ne fanno parte in caso di difficoltà a finanziare il proprio debito. Così G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 5.

¹³⁰ Il Consiglio dei governatori, il *Board of Governors*, costituisce il massimo organo di governo del MSE e comprende i ministri delle Finanze della zona euro (in qualità di membri di voto). Il commissario europeo per gli affari economici e monetari e il Presidente della BCE possono partecipare alle riunioni del consiglio di amministrazione senza diritto di voto, come gli osservatori. Per ulteriori informazioni sul funzionamento e sulla struttura interna del MES si v. <http://www.esm.europa.eu/index.htm>.

¹³¹ Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., 179. Per l’analisi della procedura necessaria alla richiesta di aiuti al MES si v. R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 360-363. La procedura è disciplinata dall’art. 13, c. 1 del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità e si articola in più fasi. Anzitutto vi deve essere la richiesta dello Stato membro attraverso la presentazione di una domanda di sostegno finanziario al MES. È abilitato a formulare tale richiesta qualsiasi Stato membro appartenente alla zona euro che abbia sottoscritto il Trattato sul *Fiscal Compact*. Dopo l’invio della domanda vi è una fase di istruttoria svolta dalla Commissione e dalla Banca centrale europea. Dopo questa istruttoria il Consiglio dei governatori può decidere per l’accoglimento della richiesta e allora la Commissione negozia con lo Stato richiedente un protocollo d’intesa, al fine di stabilire le condizioni generali dell’aiuto finanziario. Segue la proposta di un accordo da parte del Consiglio dei governatori il cui contenuto principale consiste nel tipo di aiuto finanziario concesso.

¹³² Per citare alcune delle Corti nazionali che hanno fatto ricorso deve farsi riferimento al *Conseil constitutionnel* (Francia) con la sentenza 2012/653 DC del 9 agosto 2012; alla Estonia; al *Bundesverfassungsgericht* in data 12 settembre 2012 (BVerfG, 2 BvR 1390/12). Infine non può dimenticarsi il ricorso avverso il Meccanismo europeo di stabilità dell’allora parlamentare irlandese T. Pringle presentato alla Corte suprema irlandese la quale ha promosso poi il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (C-370/12). Si v. R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di Giustizia dell’Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, 2426-2436 e A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it* n. 18/2012. Infine, sulla scelta degli strumenti legislativi finalizzati a predisporre una ristrutturazione del debito pubblico si v. A. VON BOGDANDY e M. GOLDMANN, *Sovereign Debt Restructurings as*

Il quadro giuridico europeo in relazione alla crisi economico-finanziaria è in continua evoluzione. In seguito alla istituzione del Meccanismo europeo di stabilità si interviene istituendo il c.d. semestre europeo, per una elaborazione coordinata delle decisioni di bilancio in tutti gli Stati membri della zona euro¹³³. Tale meccanismo si

Exercises of International Public Authority: Towards a Decentralized Sovereign Insolvency Law, in relazione alla Conferenza “Responsible Sovereign Financing – The Search for Common Principles”, organizzata da UNCTAD e dalla Universidad Autónoma de Madrid il 2 marzo 2012, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2089480.

¹³³ Il semestre europeo nasce con il Patto di stabilità e di crescita (tit. VIII del Trattato sul funzionamento europeo, artt. 121-144) ed è stato poi rafforzato dal c.d. *six pack* (per una lettura delle modifiche apportate e della disciplina si v. www.consilium.europa.eu). Tale meccanismo di coordinamento delle finanze pubbliche dei singoli Stati membri che aderiscono alla eurozona è riconducibile alla parte preventiva del Patto di stabilità e di crescita poiché finalizzato proprio a rafforzare la tenuta delle finanze europee. Esso è un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche attraverso il quale la Commissione compie un’analisi dettagliata dei programmi di riforma finanziaria, macroeconomica e strutturale degli Stati membri, e rivolge, al contempo, a ciascuno di essi delle raccomandazioni specifiche per i successivi dodici-diciotto mesi. Tale procedura di coordinamento e controllo è stata recentemente riformata (ottobre 2015), al fine di semplificare ulteriormente tale meccanismo. Si v. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_it.htm. I principali organi coinvolti sono: la Commissione europea; Consiglio europeo; Parlamento e Stati membri. Nel mese di novembre di ciascun anno, la Commissione europea pubblica l’analisi annuale della crescita (conosciuta con l’acronimo AAA) e la relazione sui meccanismi di allerta (RMA). L’analisi contiene una sorta di elenco di priorità individuate dalla Commissione per l’anno seguente, esse comprendono le politiche di bilancio ed economiche, ma anche le riforme ritenute necessarie per la crescita e la stabilità dell’intera Unione europea. Sempre nel mese di novembre la Commissione elabora le previsioni economiche di autunno che comprendono sia le Raccomandazioni per la zona euro, sia l’elaborazione dei pareri sui documenti programmatici di bilancio dei Paesi della zona euro. Nei mesi di dicembre e gennaio, mentre il Consiglio europeo analizza i pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio e il Parlamento europeo discute dell’analisi annuale della crescita (AAA), la Commissione predispone incontri bilaterali con gli Stati membri. Sempre nel medesimo periodo, il Consiglio adotta le raccomandazioni per l’area euro insieme all’analisi annuale della crescita (AAA) e alla relazione sui meccanismi di allerta (RMA). Il ciclo prosegue con il mese di febbraio, nel quale la Commissione elabora singole relazioni per ciascun paese membro, nelle quali sono analizzate le condizioni economiche e politiche dello Stato membro e i possibili squilibri (tali relazioni compongono le cc.dd. previsioni economiche d’inverno). Nel mese successivo il Consiglio adotta le priorità economiche, sviluppate sulla base dell’analisi annuale della crescita (AAA) elaborata a novembre dalla Commissione. In aprile, mese nel quale riprendono gli incontri bilaterali dei quali si è scritto in precedenza, gli Stati membri presentano i programmi nazionali di riforma in materia economica e i programmi di stabilità o convergenza sulle politiche di bilancio al Parlamento europeo. Nel mese di maggio, poi, la Commissione propone le raccomandazioni specifiche per Paese (RSP) che vengono poi discusse nei mesi di giugno e luglio dal Consiglio (al quale compete anche l’approvazione) e dal Parlamento. Infine, nel mese di settembre gli Stati membri presentano al Consiglio i documenti programmatici di bilancio, mentre il Parlamento europeo elabora una risoluzione sulle raccomandazioni specifiche per Paese elaborate dalla Commissione e sul semestre europeo in generale. Il semestre europeo si conclude con il c.d. dialogo sull’analisi annuale della crescita in Parlamento. Per maggiori dettagli si v. il sito: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_it.htm. Si v. anche D. A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014 231-242 e G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, cit., 90-94.

caratterizza per una serie obbligata di passaggi destinati a svolgersi nell'arco di un semestre e in grado di consentire un efficace controllo delle decisioni finanziarie degli Stati membri.

L'evidente centralizzazione del controllo europeo sulle finanze degli Stati membri subisce un'importante accelerazione nel 2011, con l'approvazione dei cc.dd. *six pack*¹³⁴ e *two pack*¹³⁵, non dimenticando che, nel medesimo anno, i Paesi della zona euro firmano il "Patto per l'euro" che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, anche detto *patto Europlus*¹³⁶.

In estrema sintesi, per l'Unione europea il buono stato delle finanze dei singoli Stati membri deve poggiare sulla presenza di due essenziali requisiti: la stabilità, coincidente con l'idea di finanze pubbliche sane nel breve periodo, e con la sostenibilità, ossia finanze pubbliche sane nel lungo periodo. Un ulteriore requisito richiesto dalla Unione europea è il rispetto del vincolo di bilancio, coincidente con il

¹³⁴ Il *six pack* è l'insieme di cinque regolamenti e una direttiva (appunto sei atti europei). I cinque regolamenti sono: reg. (UE) 1173/2011; reg. (UE) 1174/2011; reg. (UE) 1175/2011; reg. (UE) 1176/2011; reg. (UE) 1177/2011 e la direttiva 2011/85/UE. Si v. G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 816-821.

¹³⁵ I due regolamenti che compongono il c.d. *two pack* sono finalizzati alla esigenza di garantire effettività al coordinamento e alla sorveglianza europea in materia finanziaria, in specie per quanto concerne i bilanci dei singoli stati membri definiti come una questione di interesse comune. Nel dettaglio si tratta del reg. (UE) 472/2013 e del reg. (UE) 473/2013. Il primo regolamento individua regole precise che disciplinano il procedimento correttivo secondo quanto disposto dal Patto di stabilità e crescita. In altre parole, tale regolamento disciplina la procedura per disavanzo eccessivo e si applica ai soli paesi della zona euro. Nel dettaglio si prevede che lo Stato membro caratterizzato da un disavanzo eccessivo debba fornire periodicamente alla Commissione ulteriori informazioni circa le misure adottate per correggere il disavanzo. Di conseguenza la Commissione, alla luce dei dati ricevuti, formula una serie di indicazioni contenute in una raccomandazione. La breve descrizione del contenuto del reg. (UE) 472/2013 permette di affermare che esso disciplina, in sostanza, il coordinamento rafforzato delle politiche economiche e la sorveglianza economica e di bilancio dei Paesi membri che hanno aderito alla c.d. zona Euro. Diversamente, il secondo regolamento (reg. (UE) 473/2013), oltre a individuare regole precise per i Paesi che si trovano in forte difficoltà economica, individua un c.d. calendario comune di bilancio tra i vari Stati della c.d. eurozona. Così R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 7 e 44-68. Si v. anche di ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 28-33 e G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., 816-821.

¹³⁶ Cfr. R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 5. A tale patto hanno aderito anche Paesi esterni alla c.d. zona euro: Bulgaria; Danimarca; Lettonia; Lituania; Polonia; Romania. Hanno scelto, invece, di non aderirvi Regno Unito; Repubblica Ceca; Svezia; Ungheria. Si v. anche C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 10 e M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., 177.

principio per il quale il valore delle passività non deve superare il valore delle attività¹³⁷.

In questo modo i valori econometrici di cui si parlava prima acquisiscono una puntuale definizione: il *deficit*, ossia il saldo tra entrate e spese, non deve superare il 3%; il rapporto debito pubblico/PIL non deve superare il valore del 60%. Ulteriori valori posti a fondamento della valutazione delle istituzioni della Unione europea sono il saldo strutturale, ossia il saldo di bilancio depurato dalle conseguenze del ciclo avverso; l'obiettivo di bilancio a medio termine, stabilito in modo differente per ciascun Stato membro; la c.d. regola sulla spesa, finalizzata a garantire l'effettività all'obiettivo di medio termine; il monitoraggio del rapporto debito pubblico/PIL che non deve superare la soglia del 60% altrimenti sarà possibile attivare la procedura per disavanzo eccessivo. L'insieme delle regole europee è classificabile in due differenti aree: da una parte la prevenzione¹³⁸ e dall'altra la correzione¹³⁹.

Un ulteriore passaggio è rappresentato dal "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria", meglio noto come *Fiscal compact*¹⁴⁰. Le principali novità introdotte dal Trattato sono tre: la

¹³⁷ Op. ult. cit., 9.

¹³⁸ La parte preventiva si caratterizza per una procedura dettagliata da seguire, descritta negli artt. 121-125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹³⁹ La parte correttiva prevede una serie di iniziative di competenza del Consiglio al fine di arginare le conseguenze negative dello scostamento dai parametri individuati dalla Unione europea. Nello specifico, il Consiglio può chiedere allo Stato membro informazioni supplementari; può invitare la Banca centrale europea per gli investimenti a riconsiderare la politica di prestiti verso lo Stato membro in questione; può, ancora, richiedere che lo Stato membro costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso la Unione; e può, infine, infliggere ammende di adeguata entità. Così R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 14.

¹⁴⁰ Il presente Trattato è il risultato delle elaborazioni formulate da un apposito gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei Paesi membri (non ministri) e della Commissione europea, da un osservatore in rappresentanza del Regno Unito e da tre rappresentanti del Parlamento europeo. Tale Trattato è stato firmato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri della Unione europea, con l'esclusione di Polonia e Regno Unito. Il cuore di tale Trattato si concentra negli artt. 3-8 e viene identificato come il "Patto di bilancio". Cfr. C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 14 ss.; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 36-41; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012, 4 ss; Cfr. L.S. ROSSI, "*Fiscal Compact*" e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Dir. Unione eur.*, n. 2/2012; G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., 17.

Per una lettura interdisciplinare si v. S. PÜHRINGER, *The implementation of the European Fiscal Compact in Austria as a post-democratic phenomenon*, in *ICAE Working Paper Series*, n. 15/2013, 1-12.

enunciazione del pareggio di bilancio quale principio posto a fondamento della economia della Unione europea. A tale affermazione ha fatto seguito la condizione, posta agli Stati membri firmatari, di introdurre tale principio negli ordinamenti giuridici interni attraverso norme cogenti, possibilmente costituzionali. La seconda novità introdotta riguarda il generale percorso di avvicinamento delle procedure di bilancio dei singoli Stati membri, al fine di perseguire un coordinamento finanziario effettivo nella zona euro. Per tale ragione, il *Fiscal Compact*, prevede l'obbligo per le parti contraenti¹⁴¹ di comunicare i rispettivi piani di emissione del debito pubblico e assicurare, al contempo, le grandi riforme economiche. Infine, l'ultima novità principale introdotta con il c.d. *Fiscal compact*, riguarda l'istituzione di un vero e proprio Vertice dei capi di Stato e di governo dei paesi firmatari, i quali sono tenuti a riunirsi almeno due volte l'anno¹⁴².

Le questioni a carattere prettamente costituzionale riconducibili al *Fiscal compact* sono di varia natura, tra le quali vale la pena ricordare la forma dell'atto, il quale si pone al di fuori degli strumenti classici di diritto europeo per essere più facilmente ricompreso nel sistema delle fonti di diritto internazionale¹⁴³.

Quello che rileva ai fini della presente ricerca attiene allo sviluppo di regole ancora più stringenti per quanto concerne la decisione di bilancio. Il *Fiscal compact* e la successiva firma da parte dell'Italia rappresentano l'origine della riforma costituzionale dell'articolo 81 della Costituzione. Il *Fiscal compact*, infatti, come

¹⁴¹ I firmatari del Trattato sono Belgio; Bulgaria; Danimarca; Germania; Estonia; Irlanda; Grecia; Spagna; Francia; Italia; Cipro; Lettonia; Lituania; Lussemburgo; Ungheria; Malta; Paesi Bassi; Austria; Polonia; Portogallo; Romania; Slovenia; Slovacchia; Finlandia e Svezia.

¹⁴² Art. 12, c. 1 del "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria": «I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni. Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata». Si v. G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, cit., 219, 220.

¹⁴³ Individuano tali differenze sul peculiare intreccio di fonti impiegate per far fronte alla crisi economico-finanziaria si v. anche N. LUPO, *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 426, 427; P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli: Jovene, 45-79; E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, ed. II, Padova, 2015, 7, 8; G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, cit., 221 ss.

scritto sopra, impone agli Stati firmatari di applicare e introdurre nei sistemi normativi interni una serie vincolante di regole economiche. Le regole della componente preventiva contenute nel *Fiscal compact* sono la regola del saldo, per la quale vi deve essere una riduzione dello 0,5% sul PIL all'anno del deficit strutturale e la regola della spesa, per cui la spesa pubblica non deve superare una percentuale specificamente individuata per ciascun Stato. Per la componente correttiva, invece, una *Excessive Deficit Procedure* più stringente e automatica rispetto alle precedenti regole e una riduzione annua del rapporto debito /PIL pari a 1/20¹⁴⁴, per i casi in cui il debito pubblico sia superiore al 60% del PIL.

In sostanza tale Accordo intergovernativo¹⁴⁵ si fonda sulla relazione esistente tra riduzione del debito pubblico e crescita economica.

Ha sollevato decise polemiche, non ancora del tutto assopite¹⁴⁶, la previsione di un obbligo di “forma” per il recepimento delle regole: l'art. 3 del presente Trattato ha

¹⁴⁴ Cfr. A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., 214, 226, 227. L'A. evidenzia che nel dibattito interno alla dottrina economica poche sono le voci che vedono nella costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio una buona soluzione. Vero è che la spesa incontrollata che ha caratterizzato i governi della Repubblica non troverà un argine solido in tale principio, tuttavia – precisa l'A. – il principio dell'equilibrio di bilancio potrà svolgere «un ruolo pedagogico, di piccola minaccia, nei confronti di una classe politica, come quella italiana, alle cui mani la spesa pubblica si appiccica come carta moschicida». Lo stesso concetto è richiamato in ID., *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in *Diritto e società*, n. 4/2012, 666. Si vedano anche C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 22 e G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, cit. 92-97. Nelle pagine elencate l'A. esemplifica, attraverso l'utilizzo dei dati economici italiani, le conseguenze dell'applicazione delle nuove regole europee. In particolare, dalla lettura dei dati economici emerge un problema in riferimento al PIL, valore quest'ultimo usato come parametro nelle proporzioni richieste dall'Europa. Sul punto si v. anche L. BINI SMAGHI, *Perché è necessaria una Costituzione finanziaria in Europa*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 103. Rispetto alle principali osservazioni emerse in merito alla estrema rigidità dei vincoli finanziari imposti nel *Fiscal compact*, l'autore precisa che le diminuzioni prescritte nel presente Trattato non riguardano valori assoluti, bensì rapporti. Attraverso questa constatazione egli propone una serie di cifre economiche che analizzano i possibili scenari futuri dello Stato italiano.

¹⁴⁵ Parla chiaramente di 'Accordo intergovernativo' F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, cit., 3, 4, il quale ricorda che, durante i lavori preparatori, viene accolto l'emendamento proposto dalla Commissione europea, dalla Francia e dalla Germania in forza del quale il termine Trattato va a sostituire il lemma Accordo, al fine di rafforzare politicamente le regole contenute nell'atto. Si v. anche G.L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit.

¹⁴⁶ È critica sulla mancata relazione tra esigenze di regolazione delle politiche di bilancio e modalità di coordinamento delle politiche economiche C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 29 ss. Evidenzia le criticità del metodo impiegato P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economica, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Filangieri*, Quad. 2011

richiesto, infatti, disposizioni preferibilmente costituzionali, poiché si è considerato che solo disposizioni di tale rango avrebbero potuto garantire il rispetto delle nuove regole di bilancio¹⁴⁷.

In estrema sintesi, le misure adottate dalla Unione europea in risposta alla crisi incidono fortemente sulle politiche economiche e finanziarie dei singoli Stati membri. Tale “ingerenza” è riconducibile all’affermazione – riferibile alla scienza economica – del legame causale tra finanze pubbliche in salute (e quindi rispettose dei parametri europei già ampiamente descritti) e crescita economica. I meccanismi preventivi e correttivi adottati a partire dalla crisi finanziaria portano alla creazione di una sempre più stringente *governance* economica europea¹⁴⁸. Quest’ultima si compone non solo di regole numeriche precise nella valutazione dei bilanci statali, bensì di regole procedurali comuni e di meccanismi di aiuto finanziario tra i diversi Stati membri. Tuttavia, non tutti i Paesi hanno avuto il medesimo comportamento di fronte alla risposta europea alla crisi economico-finanziaria¹⁴⁹.

“Costituzione e pareggio di bilancio”, 46-50. Esprime parere favorevole, invece, A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 207, 208. Elenca le ragioni a supporto della costituzionalizzazione F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, cit., 6-8.

¹⁴⁷ R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l’equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 69. Per l’analisi degli sviluppi recenti si v. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, cit. 113-120.

¹⁴⁸ Cfr. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, cit., 27. Si v. anche D. A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., 225-265.

Sul significato giuridico della parola *governance* si rinvia a M.R. FERRARESE, *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una «soft revolution»*, in *Pol. Dir.*, 2/2014, 163: «[...] la governance può essere considerata una «rivoluzione soft» perché, pur modificando in profondità il contesto politico ed istituzionale preesistente, non ne ha tuttavia aggredito esplicitamente le strutture portanti: ossia le istituzioni parlamentari e governative, nonché le cerimonie elettorali, che stanno alla base della democrazia «rappresentativa». Così perdura anche l’idea di una loro piena sopravvivenza, mentre in realtà quella stagione si è sensibilmente ridimensionata. Questa rivoluzione «soft» ha trasformato in profondità lo scenario politico e giuridico nazionale ed internazionale, innanzitutto attraverso una frantumazione dello stato, il cui volto unitario aveva siglato la concezione del potere pubblico nella modernità».

¹⁴⁹ Si pensi alle sole Corti costituzionali della Germania da una parte e del Portogallo dall’altra. Gli approfondimenti sono riservati alle parti successive della ricerca. Per una lettura sulla giurisprudenza tedesca si v. C. GERNER-BEUERLE, E. KÜÇÜK ED E. SCHUSTE, *Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 2, 282-320 e P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati, working papers*, n. 1/2016. Per una lettura della giurisprudenza portoghese si v., invece, J. E.M. MACHADO, *The Sovereign Debts and the Constitution’s Negative Outlook: A Portuguese Preliminary Assessment*, in X. CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Oxford, 2013, 219-242.

L'analisi del percorso storico europeo in materia di finanza pubblica è necessaria per comprendere appieno quelle che sono le cause, ora economiche, ora politiche che hanno portato alla modifica dell'art. 81 della Costituzione italiana e alla contestuale introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio.

4. Cenni sul ciclo di bilancio

La decisione di bilancio¹⁵⁰ è prima di tutto un procedimento complesso di documenti, la cui approvazione è scandita cronologicamente, in connessione con le istituzioni europee, da qui il ciclo di bilancio. Esso si inserisce in un più complesso procedimento europeo, scandito dai regolamenti (Ue) n. 1175/2011 e n. 473/2013, istitutivi del già citato semestre europeo e de calendario di bilancio comune¹⁵¹. Nel complesso il ciclo di bilancio coordinato Unione europea-Italia segue delle precise scadenze temporali. Nei mesi di novembre-dicembre la Commissione presenta l'analisi annuale su crescita economica e squilibri macroeconomici dei singoli Stati (adottando meccanismi di allerta)¹⁵². Nei primi mesi dell'anno successivo (gennaio-marzo) il Consiglio adotta delle conclusioni legate all'analisi economica della Commissione e approva altresì le cc.dd. priorità strategiche e gli orientamenti rivolti ai singoli Paesi. Nel mese successivo, il Governo prima presenta alla Camere il Documento di economia e finanza (Def)¹⁵³ entro il 10 aprile e poi, entro il 30 aprile presenta alla Commissione

¹⁵⁰ Il bilancio di previsione, infatti, è un atto con forma di legge, predisposto su base annuale e pluriennale, sia in termini di competenza che di cassa, col quale il Parlamento autorizza il Governo a prelevare ed utilizzare le risorse pubbliche necessarie per l'esecuzione delle politiche pubbliche e delle attività amministrative dello Stato e rappresenta il principale documento contabile per l'allocazione, la gestione e il monitoraggio delle risorse finanziarie dello Stato. Si vedano le indicazioni in www.mef.gov.it.

¹⁵¹ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, III ed., Bologna, 2016, 351. Si v. la pagina esplicativa del Consiglio, *Come funziona il semestre europeo?*, in www.consilium.europa.eu, aggiornato al 16 gennaio 2017.

¹⁵² Si v. per esempio la comunicazione dell'autunno 2016 della Commissione, COM(2015), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla banca europea per gli investimenti, Analisi annuale della crescita 2016 Consolidare la ripresa e promuovere la convergenza*, Bruxelles, 26.11.2016, in <http://ec.europa.eu>.

¹⁵³ Il DEF viene presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno. È il principale strumento della programmazione economico-finanziaria nel quale è definita la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine. Viene proposto dal Governo e approvato dal Parlamento. La disciplina è contenuta nella l. n. 39 del 2011. Si vedano i documenti esplicativi in www.mef.gov.it e CAMERA

e al Consiglio Ue il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma. Il mese successivo la Commissione valuta i programmi di stabilità dei singoli Stati membri. In estate, entro il 30 giugno, il Governo presenta alle Camere due documenti non programmatici: il rendiconto generale dello Stato e il disegno di legge di assestamento¹⁵⁴. Nel mese di luglio, dopo la valutazione della Commissione e a seguito della discussione del Consiglio, il Consiglio Ue approva le raccomandazioni specifiche per ciascun Paese¹⁵⁵. Nel mese di settembre poi, il Governo presenta la nota di aggiornamento del Def (entro il 27 settembre) e un mese dopo, entro il 20 ottobre, il Governo presenta alle Camere il disegno di legge di bilancio. Il ciclo coordinato di bilancio si conclude con il parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio (novembre) e con la presentazione, nel mese di gennaio successivo, dei disegni di legge collegati¹⁵⁶.

Inoltre le modifiche apportate dal ciclo di bilancio dalla l. rinforzata n. 243 del 2012 e dalla l. n. 163 del 2016 hanno eliminato la legge di stabilità e modificano sostanzialmente la legge di bilancio¹⁵⁷. Quest'ultima si compone ora di due sezioni: la Sezione I, dedicata alle innovazioni legislative, nella quale si individuano il quadro di riferimento finanziario e le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza (Def) e nella Nota di aggiornamento dello stesso, e la Sezione II espone, dove si definiscono le entrate e le spese e indica le cc.dd. variazioni non normative. Oltre alla struttura propria della legge di bilancio, a

DEI DEPUTATI, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica La nuova legge di bilancio*, in www.camera.it.

¹⁵⁴ Il bilancio di assestamento è ha il fine di aggiornare il bilancio di previsione annuale alle vicende economiche e finanziarie sopravvenute e alle nuove situazioni verificatesi dopo la sua approvazione, siano esse correzioni di errori di previsione, adeguamenti degli stanziamenti di bilancio ai residui accertati o eventuali nuove esigenze di spesa. Per una definizione dell'assestamento si v. il sito della Ragioneria generale dello Stato, /www.rgs.mef.gov.it.

¹⁵⁵ Si v. per esempio, la raccomandazione all'Italia, CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia (2016/C 299/01), in <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁵⁶ Si rinvia in generale allo schema "Ciclo di bilancio coordinato Ue-Italia, in A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, III ed., cit., 353.

¹⁵⁷ L'obiettivo della modifica è da ricondurre alla esigenza di rendere più stringente la decisione di bilancio, per garantire, altresì, un processo continuo di revisione della spesa, per definire precisi vincoli finanziari all'interno dei quali dovranno essere formulate da ciascuna amministrazione le proposte in vista della predisposizione del disegno di legge di bilancio. Così si legge in CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*, Documento conclusivo approvato, martedì 10 novembre 2015, Commissione V, in www.camera.it, 68.

cambiare considerevolmente sono anche il contenuto della Nota di aggiornamento¹⁵⁸ e il contenuto della Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio¹⁵⁹.

¹⁵⁸ La Nota di aggiornamento contiene gli ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo e la illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa, CAMERA DEI DEPUTATI, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica La nuova legge di bilancio*, in www.camera.it.

¹⁵⁹ La Relazione tecnica contiene la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da ciascuna disposizione normativa introdotta nell'ambito della prima sezione del bilancio; i criteri principali utilizzati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella seconda sezione; le indicazioni in ordine alla coerenza tra il saldo netto da finanziare programmatico e l'indebitamento programmatico, CAMERA DEI DEPUTATI, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica La nuova legge di bilancio*, in www.camera.it.

CAPITOLO II

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

Sommario: 1. Profili giuridici – 2. Problematica del nuovo articolo 81 della Costituzione – 3. Analisi delle modifiche agli articoli 97, 117 e 119 Cost. in relazione alle nozioni giuridiche di sostenibilità del debito pubblico e di equilibrio di bilancio per Regioni ed enti locali

1. Profili giuridici

Le modifiche apportate alla *governance* economica europea sarebbero di per sé sufficienti a descrivere le ragioni poste a fondamento del processo di costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, avvenuto con legge costituzionale n. 1 del 2012¹⁶⁰.

L'analisi sintetica del percorso politico di modifica dell'art. 81 Cost. prende in considerazione il contesto, ossia le modalità attraverso le quali si è proceduto alla revisione costituzionale, caratterizzate da una inedita celerità e il dibattito nelle sedi istituzionali; il testo, ossia si procede a un'analisi testuale del nuovo articolo e infine si affronta il tema centrale della giustiziabilità del principio¹⁶¹ dell'equilibrio di bilancio.

La stessa previsione dell'obbligo di forma per la introduzione negli ordinamenti giuridici interni del principio dell'equilibrio di bilancio rafforza la tesi della necessaria costituzionalizzazione di tale principio. Se non che, l'obbligo di introdurre negli ordinamenti giuridici interni, attraverso fonti di rango costituzionale, tale principio non ha carattere vincolante¹⁶². Questa affermazione è facilmente dimostrabile sia dalla

¹⁶⁰ Cfr. 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. Più in generale su un possibile potere di bilancio europeo si v. A. PADOA SCHIOPPA, *Note su ordine giuridico europeo e identità europea in prospettiva storico-costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 31/2002, Tomo I, *L'ordine giuridico europeo: problemi e prospettive*, Milano, 61-77, in particolare si v. la p. 69.

¹⁶¹ È corretto parlare di principio in relazione al concetto di equilibrio tra le entrate e le spese? Sul concetto di principio si v. V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Filosofia e teoria generale del diritto costituzionale, Padova, 1940, 665-703.

¹⁶² 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.

lettura testuale dell'art. 3, par. 2 del "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria", nel quale si scrive che «le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio», sia dalla scelta della Francia, la quale, a differenza di Paesi come Portogallo, Spagna, Germania e Italia, ha recepito il vincolo dell'equilibrio di bilancio attraverso una legge organica¹⁶³. Vero è che il sistema delle fonti del diritto italiano non conosce la categoria giuridica delle leggi organiche¹⁶⁴.

Allora, probabilmente, le ragioni devono ricercarsi non tanto nel contesto giuridico, quanto piuttosto in diverse ragioni di ordine politico internazionale¹⁶⁵ e nella

¹⁶³ Cfr. *Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-653 DC* del 9 agosto 2012. Si v. anche la stessa *loi organique* n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012 sulla programmazione e la *governance* delle finanze pubbliche. Per una lettura complessiva della situazione francese si rinvia a R. GADBLED, D. FROMAGE, *Constitutional Change Through Euro Crisis Law: "France"*, in <http://eurocrisislaw.eu.eu/france/>, 2014. Si v. anche M. BOUVIER, *La nouvelle gouvernance de la finance publique en France*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, cit., 77-97.

In merito agli altri Paesi membri si rinvia a I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 74-93; F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, n. 4/2011, 933-935; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 2-5 e R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 139-152.

¹⁶⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 712, 713. Sul punto è interessante un confronto con quanto affermato da N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 438-446 e ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", 89-137.

¹⁶⁵ È il caso della c.d. lettera inviata il giorno 5 agosto 2011 dal Presidente della Banca centrale europea J.C. Trichet e dal prossimo successore M. Draghi all'allora Presidente del Consiglio italiano e resa pubblica solo successivamente, attraverso le pagine del quotidiano nazionale il Corriere della Sera il giorno 29 settembre 2011. Fanno riferimento alla incidenza di questa vicenda sul procedimento di costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the italian constitution: it ain't necessarily so... useful?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 2; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 15; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit. 708; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 5, in particolare si v. la nt. 30. Di rilevante importanza non è solo la lettera e il contenuto della stessa, ma anche la segretezza. Questa caratteristica, la scelta del destinatario – non il Parlamento, ma il Presidente del Consiglio dei ministri – rendono ancora più grave le vicende che si legano all'invio di tale lettera.

debolezza, e politica e finanziaria, dello Stato italiano¹⁶⁶. Alla tenuta dei conti pubblici, al buono stato delle finanze pubbliche sono sempre più collegati credibilità internazionale e fiducia dei mercati¹⁶⁷. Così, la costituzionalizzazione di un formale¹⁶⁸ principio del pareggio di bilancio viene vista – da più parti – come una soluzione obbligata¹⁶⁹.

Il timore della reazione dei mercati, accompagnato dagli avvisi a carattere più o meno coercitivo, spingono il legislatore italiano ad approvare l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, attraverso un procedimento di revisione costituzionale contraddistinto da una inedita velocità¹⁷⁰.

Nell'analisi del processo politico che porta all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 18 aprile 2012, le proposte di modifica dell'art. 81 Cost. sono state numerose e caratterizzate da approcci differenti¹⁷¹. Più precisamente, oltre alle

¹⁶⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 712, 713.

¹⁶⁷ Cfr. G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, cit., 7; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2012, 800.

¹⁶⁸ Si parla di formale principio del pareggio di bilancio poiché nella sostanza a essere recepito nell'ordinamento costituzionale interno è il diverso principio dell'equilibrio di bilancio. Sul punto si tornerà, sia, ora, sufficiente rinviare ad 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, 108-110; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 17. Sul punto si rinvia anche a P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, cit., 6, il quale definisce il concetto di equilibrio come un concetto dinamico diverso dal pareggio nominale, concetto che allude e prepara la strutturalità del ruolo del bilancio pubblico nella traiettoria del ciclo economico.

¹⁶⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 707 ss.

¹⁷⁰ Parla, sin dal titolo del saggio, di «riforma costituzionale [la] più silenziosa degli ultimi tempi» 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. Parla, invece, di modifica «piuttosto radicale e soprattutto precipitosa» C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 63. C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 18, parla di «tempi affrettati»; T. GROPPI, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian written Constitution*, cit., 5, parla di un procedimento veloce (*fast*) e di una maggioranza ottenuta estremamente larga (*the majorities obtained have been very large*). A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 646, definisce la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio una «sbrigativa soluzione». Diversamente, N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 101, il quale riconosce nella riforma costituzionale del 2012 (l. cost. n. 1 del 2012) «elementi «sentimentali» o, forse meglio, in qualche modo irrazionali».

Classifica e sintetizza le diverse posizioni della dottrina costituzionalista L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 28-31.

¹⁷¹ Si vedano: 1) la proposta di legge costituzionale n. 4205 dei deputati Cambursano e altri «Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico» del 23 marzo 2011, nella quale si propone di aggiungere all'articolo 81 Cost. due commi finali per la disciplina del debito pubblico. 2) La proposta di legge costituzionale n. 4525 dei deputati Marinello e altri «Modifica dell'articolo 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e

proposte che hanno visto nella modifica sostanziale dell'art. 81 l'unica modalità di introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, vi sono state anche proposte riferite alle disposizioni costituzionali in materia tributaria, in ragione della connessione teorica tra equilibrio di bilancio, riduzione del debito pubblico e principio della responsabilità intergenerazionale¹⁷². Tuttavia, a prevalere sono state le proposte

l'equilibrio della finanza pubblica", del 19 luglio 2011. La proposta, che riprende il testo presentato il 17 giugno 1998 dal senatore Vegas, si compone di un solo articolo le cui previsioni possono definirsi nel complesso rigide: maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera per legge che stabilisce nuovi o maggiori tributi, divieto di approvazione di leggi che importino nuovi o maggiori spese quando a opporsi è il governo, automatica riduzione delle spese derivanti da regolamenti o decreti, ovvero di sentenze definitive di organi giurisdizionali o della Corte costituzionale, in adesione al preventivo. 3) La proposta n. 4594 dei deputati Merloni e altri "Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale" del 9 agosto 2011, nella quale si prevede, tra le altre, la costituzionalizzazione del principio dell'equità intergenerazionale, modificando l'art. 23 Cost. 4) La proposta di legge costituzionale n. 4596 dei deputati Lanzillotta, Della Vedova, Galletti "Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale", dell'11 agosto 2011, nella quale si proponeva, tra le altre cose, la previsione letterale del divieto all'indebitamento (attraverso l'aggiunta del seguente periodo: «a tali fini non può essere fatto ricorso all'indebitamento») e la disciplina positiva del ricorso della Corte dei Conti alla Corte costituzionale nel caso di legge di bilancio o leggi di spesa in contrasto con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, entro tre mesi dalla entrata in vigore della proposta (così l'art. 2 della proposta Lanzillotta e altri). Fa espressamente riferimento a tale proposta G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, cit., 87 come esempio di proposta avente ad oggetto anche limitazioni sulla spesa. 5) La proposta di legge costituzionale dei senatori Ceccanti e altri "Modifica dell'articolo 81 della Costituzione in materia di patto di stabilità ispirata alla revisione costituzionale spagnola e al progetto della Commissione", nella quale si parla espressamente di stabilità del bilancio e non già di pareggio ovvero di equilibrio (art. 1, c.1 del disegno di legge) e dove l'ingresso dell'Unione europea nelle decisioni finanziarie interne acquisisce valore costituzionale, prevedendo, al c. 6, che «Le Regioni e lo Stato non possono superare i livelli di deficit strutturale che derivano dall'appartenenza all'Unione Europea.». 6) La proposta di legge costituzionale n. 4607 dei deputati Martino e altri "Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale", presentata il 7 settembre 2011, anch'essa collocabile nel filone concentrato sulle questioni tributarie. 7) La proposta di legge costituzionale n. 4620 dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi e altri, del 15 settembre 2011 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" nel quale si proponeva di intervenire sugli artt. 53, 81 e 119 Cost. 8) Si veda, infine, la proposta di legge costituzionale n. 4646 del deputato Bersani e altri "Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio", nella quale si propone di introdurre tre nuovi articoli (82-bis, 82-ter, 82-quater) al fine di garantire il saldo strutturale in coerenza con l'appartenenza alla Unione europea; un maggiore peso del rinvio presidenziale in caso di legge di bilancio e la previsione letterale della possibilità per la Corte dei Conti di ricorrere alla Corte costituzionale in caso di leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni in contrasto con la disciplina costituzionale del bilancio.

Per maggiori informazioni sulle singole proposte di legge, si v. <http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/progettidilegge/IFT/formEstrazione.asp?pdl=4205> e <http://www.astrid-online.it/>. Si v. anche G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, cit. e D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, in federalismi.it*, n. 14/2012.

¹⁷² Si vedano per esempio le proposte di legge costituzionale nn. 4594; 4607; 4646. Per quanto concerne la dottrina si v. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e*

che hanno considerato la disciplina costituzionale del bilancio il punto al quale ricondurre il principio dell'equilibrio di bilancio.

Come già anticipato, il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione di tale principio in Costituzione è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, ed è ora divenuto la legge costituzionale n.1 del 2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012. Non soltanto il tempo della discussione nelle assemblee è parso a tutti estremamente ridotto rispetto alle normali tempistiche dei procedimenti di revisione

modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, 2008, in specie si v. il contributo di R. BIFULCO, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, IX-XXXII; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; 6. L'A. vede nella riforma costituzionale una indiretta costituzionalizzazione della responsabilità intergenerazionale: «Pur legata alla contingenza dell'attuale crisi economico-finanziaria e alle dinamiche unionali, la riforma in esame tenta di dare una risposta a uno specifico aspetto della responsabilità intergenerazionale, sintetizzabile nella pretesa delle generazioni future a non ricevere un debito pubblico eccessivo. In proposito va registrata l'introduzione in costituzione di un concetto non ancora espressamente presente, quello di sostenibilità del debito pubblico, che contribuisce a rafforzare l'obbligo di una valutazione intertemporale del debito.»; P. GIARDA, *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, 7; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 6, 7; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., 3; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.giurcost.it, 2012, 18 ss. La stessa opera si trova in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, 2015, 2835-2855; M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, cit., 6; G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, cit., 89-92. L'A. pone l'attenzione sul nesso logico necessario a comprendere come le regole sul bilancio incidono sulle generazioni future. Egli fa espressamente riferimento alla natura delle spese finanziate con debito. In particolar modo per l'A., richiamandosi anche alle teorie sostenute da Buchanan, afferma che le spese per investimento rappresentano una garanzia maggiore per le generazioni future anche rispetto alla stessa regola del pareggio di bilancio (91). Si vedano anche P. PERTILE, V. POLIN, P. RIZZA e M. ROMANELLI, *L'equità intergenerazionale delle politiche di bilancio*, in A. SCHIZZEROTTO, U. TRIVELLATO e N. SARTOR (a cura di), *Generazioni diseguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, Bologna, 2011, 407-435; A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 655 ss.; in relazione alla questione previdenziale, M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Giorn. dir. lav.*, n. 140/2013 e L. GIAMPAOLINO, *Tema I: Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo*, XIV Global Working Group meeting, Tokyo, 10-13 aprile 2013, in www.astrid-online.it/, 1, 2. Il documento è consultabile anche sul sito istituzionale della Corte dei Conti al seguente link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/kyo_10_13_aprile_2013_eng.pdf. Interessante è l'articolo dell'economista A.P. LERNER, *The Burden of Debt*, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, n. 2 (May, 1961), 139-141, consultabile anche in The MIT Press, <http://www.jstor.org/stable/1928663>. Per un approccio più generale si v. F. MARCHETTI e L. MONTI, *Primi fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale*, in *Amministrazione in cammino*. Il concetto di responsabilità intergenerazionale è riconducibile agli studi del filosofo H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1979 (trad. italiana a cura di P.P. PORTINARO), in particolare si vedano le pagine 147-161.

costituzionale, ma il *quorum* raggiunto nelle votazioni finali ha abbondantemente superato la soglia dei 2/3 prescritta dalla Costituzione¹⁷³. In questo modo non si è fatto ricorso alla possibilità di richiedere il *referendum* e il dibattito non ha visto la partecipazione della cittadinanza¹⁷⁴.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 si compone di sei articoli: l'art. 1, nel quale si descrive il novellato art. 81 della Costituzione; l'art. 2 che modifica l'art. 97 della Costituzione; l'art. 3, nel quale si dispone il passaggio della materia 'armonizzazione dei bilanci pubblici' dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni alla competenza esclusiva; l'art. 4 che modifica l'art. 119 della Costituzione; l'art. 5 che dispone in merito alla legge rinforzata (l'attuale legge n. 243 del 2012)¹⁷⁵ e l'art. 6, nel quale si dispone l'applicazione della riforma costituzionale «a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014»¹⁷⁶.

La previsione precisa di regole numeriche all'interno del testo costituzionale poggia sulla convinzione, riconducibile alla dottrina economica, della utilità delle *balanced budget rules* (BBR). Per *balanced budget rules* s'identifica l'insieme delle regole matematiche finalizzate al pareggio di bilancio¹⁷⁷. In sintesi, le principali regole

¹⁷³ Il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la revisione costituzionale con 235 voti favorevoli.

¹⁷⁴ Cfr D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi. (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3862.

¹⁷⁵ Si v. 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.

¹⁷⁶ Art. 6, c. 1 della l. cost. n. 1 del 2012.

¹⁷⁷ Fanno espressamente riferimento alle *balanced budget rules* O. CHessa, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 558-560; M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, cit., 60-64. Nella letteratura internazionale si v. P. -A. VAN MALLEGHEM, *(Un)Balanced Budget Rules in Europe and America*, in M. ADAMS, F. FABBRINI and P. LAROUCHE, *The Constitutionalization of Europe Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, 151-180 e A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, n. 187/2012, in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>, in particolare si veda la tabella a pag. 8 nella quale sono sintetizzate le principali *balanced budget rules*. Del presente contributo è interessante rilevare che vi è stata una notevole diffusione dell'impiego delle presenti regole nel contesto internazionale solo in tempi recenti. Con l'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 2012 e con la successiva legge rinforzata n. 243 del 2012 può affermarsi che in Italia sono presenti diverse regole sul bilancio: dalla generale regola sull'equilibrio di bilancio, alla regola sul divieto del ricorso all'indebitamento, sino alla regola sulla sostenibilità del debito pubblico e alla regola sulla spesa pubblica.

Ulteriori riferimenti si trovano in G. SCACCIA, *The balanced budget rule between Constitution and European constraints*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea – Strumenti*

riguardano i limiti al debito pubblico, in genere espresso attraverso una proporzione matematica tra valore del debito e valore del PIL¹⁷⁸; i limiti al saldo di bilancio, ossia al disavanzo; i limiti al saldo di bilancio strutturale, per cui, a differenza della precedente regola, il saldo di bilancio è corretto in funzione del ciclo economico¹⁷⁹; i limiti alla spesa pubblica, ossia l'individuazione di un tetto preciso al valore della spesa pubblica totale¹⁸⁰; e, infine, la regola che impone limiti alle entrate (si pensi alle conseguenze di un possibile tetto ad alcune imposizioni, quali l'IVA¹⁸¹). Non va trascurato che tali regole prevedono sempre le cc.dd. *escape clauses*, ossia clausole di salvaguardia applicabili nelle fasi avverse del ciclo economico (eventi eccezionali e recessioni economiche)¹⁸².

Della utilità di regole econometriche in materia di bilancio pubblico si dibatte da molto tempo. Le principali discussioni intorno alle *balanced budget rules* sono protagoniste, ancora oggi, della dottrina economica e giuridica¹⁸³ su scala internazionale e dell'attività più propriamente politica¹⁸⁴.

dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno, Napoli, 2015, 255-270.

¹⁷⁸ Cfr. M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, cit., 60 e A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, cit., 8.

¹⁷⁹ La terza regola prevede un vincolo al saldo di bilancio non puro, ma connesso all'andamento del ciclo economico, tenendo quindi conto delle fasi recessive. Evidenziano le difficoltà della terza regola Cfr. M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, cit., 61. Si v. anche O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, cit., 559. L'A. specifica, infatti, che la principale distinzione riguarda le regole che limitano il deficit rispetto al bilancio in senso nominale e regole che limitano il deficit partendo da un concetto del bilancio in senso strutturale. In quest'ultimo caso si prende in considerazione l'*output gap*, ossia il differenziale tra PIL effettivo e PIL potenziale.

¹⁸⁰ Per questa regola il limite non è definito attraverso una proporzione matematica, ma si esprime con valori assoluti.

¹⁸¹ Cfr. M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, cit., 62.

¹⁸² Op. ult. cit., 63.

¹⁸³ Esprime, per esempio, una posizione critica O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, cit., 560 e 561. L'A. afferma che le *balanced budget rules* rappresentano una visione economica alternativa rispetto al modello presente in Costituzione. Tuttavia, a parere di chi scrive tale affermazione trova un limite fondamentale nella idea che i Costituenti non hanno voluto prescrivere una teoria economica precisa. Si v. anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 13, per il quale «il pareggio di bilancio, con le connesse regole sul controllo dei disavanzi e sulla riduzione dell'indebitamento, possono considerarsi espressione di esigenze coesenziali allo stato costituzionale, proprio perché coerenti con l'idea stessa di “costituzione” come patto politico intorno a un nucleo di valori fondamentali destinato a durare nel tempo».

¹⁸⁴ Il primo approccio alle regole econometriche per la gestione del bilancio pubblico, si vedano anche le teorie elaborate nelle più importanti sedi istituzionali quali per esempio il Fondo monetario

Ai fini del diritto costituzionale, non possono tacersi le implicazioni conseguenti all'inserimento nel testo costituzionale di termini e nozioni riconducibili al sapere economico¹⁸⁵. Le conseguenze sono ancora più importanti in relazione alla deduzione che da tali nozioni afferenti al campo economico discendono regole econometriche. Queste, positivizzate in documenti dal valore giuridico implicano l'intervento di un giudice.

internazionale (IFM) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD). Fanno riferimento alla scuola della *public choice* M. MARÈ, M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, cit., 64. Inoltre, si veda l'ampio dibattito intorno al *Constitutional Balanced Budget Amendment*, negli Stati Uniti d'America il quale si è concentrato non solo sulla utilità di regole matematiche in materia di bilancio pubblico, ma anche sulla utilità di costituzionalizzare tali vincoli. Sul punto si v. J. BUCHANAN, *The balanced budget amendment: Clarifying the arguments*, in *Public Choice*, n. 90/1997, 117-138; R. KOGAN, *Constitutional Balanced Budget Amendment Poses Serious Risks. Would Likely Make Recessions Longer and Deeper, Could Harm Social Security and Military and Civil Service Retirement*, in *Center on Budget and Policy Priorities*, luglio 2014, <http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/7-16-14bud.pdf>, in particolare si v. la tabella di p. 3, nella quale sono elencati, sinteticamente, i problemi connessi a regole precise in materia di bilancio pubblico.

Per una lettura storica, nella quale si affrontano anche le diverse posizioni della dottrina e della politica in materia di *balanced budget rules* si v. J.V. SATURNO, M.S. LYNCH, *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*, in CRS Report for Congress (Prepared for Members and Committees of Congress), dicembre 2011, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41907.pdf>. Il dibattito è stato così centrale che vede anche la istituzione di una organizzazione a favore di tali regole, *Americans for a Balanced Budget Amendment* (<http://www.balancedourbudget.com/>) e la sottoscrizione di una lettera da parte di alcuni dei maggiori economisti americani contro il *Constitutional Balanced Budget Amendment*, indirizzata al Presidente degli Stati Uniti B. Obama. Il testo integrale della lettera è rinvenibile al seguente link: <http://www.cbpp.org/press/press-releases/press-release-nobel-laureates-and-leading-economists-oppose-constitutional?fa=view&id=3543>. Si v. C. BOLOGNA, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, cit., 327-340. In particolar modo, per quanto riguarda, la proposta di un emendamento nella Costituzione federale al fine di sancire l'obbligo del *balanced budget* si vedano le pagine 336-339.

Propone un'analisi comparata U.S.A.-Europa v. C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, cit. L'A. ricorda che quasi tutti gli Stati federali presentano *balanced budget rules* al fine di garantire un pareggio di bilancio in senso strutturale (18). In Italia, il dibattito politico sulla utilità di regole precise in materia di bilancio pubblico ha visto recentemente la presentazione di una proposta di legge per eliminare dalla Costituzione il vincolo all'equilibrio di bilancio. Si v. proposta di legge costituzionale di Scotto e altri, n. 3713 "Modifiche agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, concernenti l'eliminazione del principio del pareggio di bilancio", del 4 aprile 2016. Sul piano dottrinale, le prime critiche alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio sono riferibili alla lettera di appello di un gruppo di professori universitari "Si è passata la misura. La costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica". Si v., infine, I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... useful?*, cit.

¹⁸⁵ Sottolinea questa novità P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Rassegna Astrid*, n. 7/2015, 8.

La questione si complica nel caso in cui tali regole acquisiscono cittadinanza costituzionale. In questo caso la violazione di esse, posta in essere dall'attività dei pubblici poteri, comporta l'intervento del Giudice costituzionale¹⁸⁶.

2. Problematica del nuovo articolo 81 della Costituzione

Partendo dall'esegesi, il novellato articolo 81 Cost. è così riformulato¹⁸⁷:

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 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.

Il prim'ordine di questioni da prendere in considerazione attiene alla definizione di equilibrio di bilancio fatta propria dal legislatore costituzionale, alla luce – è importante sottolinearlo – di una chiara disomogeneità tra novellato art. 81, nel quale

¹⁸⁶ Descrive bene questo problema P. DE IOANNA: «Qui c'è un punto in cui la trasformazione di sentieri di previsione (regole programmatiche) in regole giuridiche numeriche, in potenza addirittura sanzionabili a livello di giustizia costituzionale, modifica sostanzialmente la qualità e la natura di queste regole: e pone problemi sostanziali nel funzionamento delle procedure democratiche rappresentative, che richiedono di far interagire temi giuridici e problematiche economiche.», op. ult. cit., 10. Si v. anche S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., 204 il quale parla di una Corte costituzionale consapevole «della complessità della politica economico-finanziaria». L'A. ribadisce tale concetto nella pag. seguente, parlando di dubbi sulla efficienza tecnica del controllo della Corte costituzionale. Infine, sia consentito rinviare a N. IRTI, *Dialogo sul liberalismo tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi*, cit., 26.

¹⁸⁷ Sul metodo d'interpretazione della legge costituzionale 1 del 2012 e delle modifiche apportate all'art. 81 Cost., si v. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 18-21. Sui limiti interpretativi dell'art. 81 Cost. pre-riforma e sulla necessità della riforma costituzionale del 2012 al fine del rendere cogenti i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, si v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 100, 101.

si parla di equilibrio, e titolo della legge di revisione costituzionale, nel quale si fa espressamente riferimento al più stringente vincolo del pareggio di bilancio¹⁸⁸.

Il concetto di equilibrio di bilancio, rinvenibile nella formulazione del primo comma del novellato art. 81 Cost., rinvia alla nozione, propria della scienza economica, di ciclo economico¹⁸⁹. Quest'ultimo valore, infatti, determina il reale rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio pubblico¹⁹⁰. Per ciclo economico s'intende l'andamento oscillatorio attorno a una tendenza di fondo (*trend*) che caratterizza la misura aggregata dell'attività economica, ossia il PIL, nel breve periodo¹⁹¹. Il primo comma precisa che nell'equilibrio di bilancio si terrà conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Infatti, la scienza economica, individua due fasi che caratterizzano il ciclo: una fase ascendente, caratterizzata da ripresa ed espansione e, una fase discendente, caratterizzata, al contrario, da

¹⁸⁸ Op. ult. cit., 16-18. Sebbene tale discrasia aumenti l'ambiguità che contorna tale riforma, le partizioni sistematiche di una legge [...] non integrano né fanno parte del testo legislativo e quindi non vincolano l'interprete. In tale passaggio logico, l'A. si richiama a Cass. pen., 12 ottobre 1992 (si v., per dettagli, la nt. 35 del presente contributo). Parla di nozione «scarsamente significativa in termini deontici» C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 269. Si v. anche C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 20; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3792 e D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi. (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa*, cit., 3859-3881, in particolare si v. la nt. 4 a pag. 3861.

¹⁸⁹ Sulla relazione tra concetti economici e concetti giuridici si v. V. PESCATORE, *Tullio Ascarelli e Luigi Mengoni, o della forma giuridica e del contenuto economico*, in N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, 1999, 236-239. L'A. richiamandosi alle tesi di Tullio Ascarelli ricorda come sia frequente lo scambio tra concetti giuridici e concetti economici (monopolio, concorrenza), ma la diversità rimane netta, in ragione delle diverse finalità da una parte del giurista e dall'altra dell'economista. Tale distinzione impedisce, in sostanza, che si possa creare un contrasto.

¹⁹⁰ Cfr. M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 284-292. Si v. anche C. GORETTI, *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, 203-210.

¹⁹¹ Cfr. D. DELLI GATTI, *ciclo economico (voce)*, in *Diz. ec. fin.*, Roma, Treccani, 2012, <http://www.treccani.it/>. Con ciclo economico si indica l'avvicinarsi di fasi di prosperità e depressione, originati dall'alternanza di periodi di diminuzione e periodi di aumento del PIL. La teoria del ciclo economico si sviluppa a partire dal secolo XX, sebbene non siano mancati spunti importanti di riflessione anche negli studi di economisti quali J.S. Mill, Th.R. Malthus. In relazione al contesto storico e sociale, gli studi di teoria generale dell'economia si sono concentrati sull'analisi del ciclo economico in relazione alle crisi (v. la crisi petrolifera degli anni '70 del secolo novecento). Cfr. ENCICLOPEDIA DELLA FINANZA GARZANTI, *ciclo economico (voce)*, Milano, 2006, 144-149.

recessione¹⁹² e depressione¹⁹³. In questi termini, è chiaro che il vincolo costituzionale in materia di bilancio pubblico coincide con un pareggio strutturale, ossia corretto in ragione delle fasi ascendente e discendente del ciclo¹⁹⁴.

Le critiche sino ad ora sollevate sono sinteticamente due, e originano da due visioni ossimoriche. Da una parte, infatti, possono annoverarsi coloro i quali vedono nell'utilizzo di termini afferenti alla scienza economica un inutile irrigidimento della disciplina di bilancio e l'introduzione, nel testo costituzionale, di una specifica teoria economica; dall'altra parte, invece, possono ricomprendersi coloro i quali lamentano una vaghezza di fondo irrisolvibile: per esempio, quali sono le fasi avverse che possono influire sull'equilibrio di bilancio? Da questa semplice domanda poi, discende un ulteriore assunto logico: se l'equilibrio deve sempre tenere conto delle fasi ascendenti e discendenti del ciclo economico, il debito pubblico non sarebbe caratterizzato da un costante andamento accrescitivo? Sono tutti interrogativi questi che necessitano di profonde conoscenze economiche e le cui risposte non possono essere improvvisate dal giurista¹⁹⁵.

Quello che può affermarsi è che il primo comma si presenta alquanto generale, e la prescrizione dell'equilibrio, così descritta, «significa di per sé ben poco». Esso si determina attraverso un saldo derivante da un rapporto tra entrate e spese, ma tale equilibrio è sempre stato presente nella storia costituzionale dei bilanci pubblici poiché

¹⁹² Per recessione s'intende una diminuzione del livello del PIL (il tasso di crescita del PIL diviene negativo per qualche trimestre consecutivo). *Ibidem*.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Per citarne alcuni, parlano chiaramente di pareggio di bilancio strutturale A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 20: «Mi limito a ricordare che l'introduzione del pareggio corrisponde non a una regola rigida, ma piuttosto a un processo di controllo stringente dei conti pubblici, che deve tendere al pareggio strutturale di bilancio, come definito dall'Europa, attraverso una serie di meccanismi diretti a stabilire un "freno all'indebitamento"»; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, 9. L'A., infatti, ricorda che «il pareggio non è un pareggio contabile, dovendosi fare riferimento al contrario al saldo strutturale, al netto del ciclo economico sfavorevole; [...] al saldo strutturale, in ogni caso, può sommarsi un extradeficit quando ricorrano eventi eccezionali e vi sia una delibera a maggioranza assoluta delle Camere».

¹⁹⁵ Lo stesso V.E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, cit., 272, così scriveva: «È possibile risolvere le gravi questioni costituzionali che intorno al bilancio si addenzano, procedendo per via di una pura deduzione dai principi fondamentali del diritto pubblico moderno?».

Recentemente si v. F. L. MORRISON, *Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficit and Debt*, in ID. (editor), *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt*, cit., 3-20.

si è abbondantemente ricorso allo strumento dell'indebitamento. Allora è chiaro che tale principio necessita di un'aggettivizzazione in grado di delimitare e definire chiaramente quando si determina un equilibrio¹⁹⁶.

In questi termini, l'equilibrio di bilancio previsto dal primo comma del nuovo art. 81 Cost., prescrive un saldo strutturale e non già un pareggio matematico¹⁹⁷. Ciò rende possibile affermare che nel novellato art. 81 della Costituzione è contemplata una certa dose di flessibilità¹⁹⁸, al fine di poter adottare politiche anticicliche¹⁹⁹ «in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con un'eccedenza delle entrate rispetto alle spese»²⁰⁰.

¹⁹⁶ Cfr. 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 e ID., *L'obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 1689. Si v. anche L. CASO, *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata*, cit., 477-479. Alla vaghezza riconducibile alla mancata aggettivizzazione deve aggiungersi la vaghezza riconducibile a una mancata indicazione di una precisa soglia numerica all'indebitamento, oltre la quale quest'ultimo possa dichiararsi non consentito. L'A. parla espressamente di un «livello massimo di indebitamento», 478.

¹⁹⁷ In termini economici si è parlato propriamente di «Saldo di bilancio corretto al ciclo (*Cyclical Adjusted Budget*, CAB)». Così A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, cit., 652. Lo stesso G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., 135, definisce l'obbligo costituzionale del pareggio del bilancio «una medicina troppo forte per la realtà politica italiana».

¹⁹⁸ Cfr. 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., 8; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... useful?*, cit. 5 e G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 150, 151. Infine si v. D. A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., 249, i quali, in relazione alla possibilità di ricorrere all'indebitamento, definiscono il pareggio di bilancio non un dogma assoluto.

¹⁹⁹ In breve, le variabili macroeconomiche in relazione al ciclo economico possono essere di tre tipi: variabile pro-ciclica, quando si muove nella stessa direzione dell'attività economica, ossia aumenta in fasi di espansione del ciclo e diminuisce in fasi di contrazione; variabile anti-ciclica, quando si muove nella direzione opposta dell'attività economica e variabile aciclica quando non è sensibile alle fasi del ciclo.

²⁰⁰ Cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012 e T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 60. Sul punto si vedano anche L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in Cammino*, 12 e M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 23.

La specificazione puntuale dell'equilibrio di bilancio può, quindi, dedursi solo da una lettura combinata del primo comma dell'art. 81 Cost. con la legge n. 243 del 2012 che dà attuazione alla riforma dell'equilibrio di bilancio. Della forma particolare della legge, del suo specifico contenuto si darà conto nel seguito della trattazione, al momento l'unica informazione necessaria al proseguimento dell'analisi testuale del novellato art. 81 Cost., è la esplicazione del concetto di equilibrio di bilancio.

Solo con tale legge infatti, si definisce il principio dell'equilibrio di bilancio in relazione all'obiettivo di medio termine (MTO)²⁰¹. Quest'ultimo è stabilito dalla Unione europea quale parametro di riferimento per la valutazione delle condizioni finanziarie di ciascun Stato membro. In questo modo, l'equilibrio si considera conseguito se e solo se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulti almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero coerente con il percorso di avvicinamento al MTO²⁰².

L'obiettivo di bilancio a medio termine è definito per ciascun Stato membro in relazione alle caratteristiche del proprio bilancio; specificamente, incidono sulla determinazione econometrica di tale obiettivo il rischio finanziario in relazione alla sostenibilità delle finanze pubbliche; il potenziale di crescita economica del Paese e le possibili passività, in particolar modo connesse a fattori demografici come l'età media della popolazione del Paese²⁰³. Come il concetto generale di equilibrio di bilancio, così

²⁰¹ Art. 3 della legge n. 243 del 2012. In generale l'obiettivo di medio termine coincide con il saldo programmato al quale deve tendere il saldo di bilancio strutturale, quest'ultimo inteso come il saldo di bilancio corrente al netto della sua componente ciclica e delle misure una *tantum* e temporanee. Con formula matematica si scrive: $SBS_t = SB_t - SBC_t - UT$ in cui SBS_t coincide con l'obiettivo di medio termine. Si v. M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, cit., 5.

²⁰² Cfr. DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE), *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio, legge 243 del 2012*, febbraio 2013, www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/, 3. Sul delicato intreccio tra normativa costituzionale, regole europee e specialità del Fiscal compact nella individuazione del concetto di equilibrio di bilancio si v. A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2013, 946 ss.

²⁰³ Cfr. DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE), *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio, legge 243 del 2012*, cit. Per comprendere come l'età media della popolazione possa incidere sulla economia di un Paese si v. I. VISCO, *Invecchiamento della popolazione, immigrazione, crescita economica*, Lezione tenuta al Società Italiana degli Economisti, 49ma Riunione Scientifica Annuale, Perugia, 2008, www.astrid-online.it/, 6 ss.

l'obiettivo di medio termine è depurato dagli effetti del ciclo economico: entrambi, cioè, sono definiti in termini strutturali.

In sintesi perché un bilancio pubblico possa dirsi in equilibrio – e quindi rispettoso del principio costituzionale *ex art. 81, c.1 Cost* – il saldo strutturale dovrà essere pari all'obiettivo di medio termine, ovvero presentare uno scostamento inferiore allo 0,5%, o, in alternativa, il saldo dovrà assicurare il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine²⁰⁴. In questi termini, la nozione costituzionale di equilibrio di bilancio appare particolarmente complessa poiché il concetto giuridico di saldo strutturale può ricondursi a calcoli tra loro disomogenei²⁰⁵.

Il secondo comma dell'articolo 81 Cost. prevede una ulteriore clausola di flessibilità che consiste nella possibilità di ricorrere all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali²⁰⁶. Sono da intendersi quali eventi eccezionali gravi recessioni economiche ed eventi straordinari²⁰⁷. In realtà, è più corretto parlare di due distinte clausole di flessibilità: l'una, di tipo generale, si riferisce al ciclo economico, e l'altra, specifica, da applicarsi in caso di eventi eccezionali²⁰⁸. Tale precisazione è necessaria per fugare dubbi, avanzati in dottrina, di una esigenza cumulativa delle due clausole ai fini del ricorso all'indebitamento²⁰⁹. Ciò nonostante, sia l'analisi del periodo, sia soprattutto la lettura della legge n. 243 del 2012, confermano l'autonomia delle due clausole di flessibilità

²⁰⁴ Cfr. 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., 15.

²⁰⁵ Cfr. M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, cit., 294.

²⁰⁶ Cfr. DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE), *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio, legge 243 del 2012*, cit., 4.

²⁰⁷ Sono tali, per intendersi, i periodi di grave recessione economica relativi all'area euro ovvero all'intera Unione europea; gli eventi straordinari, non controllabili dallo stato, come le gravi crisi finanziarie, le gravi calamità naturali le cui ripercussioni sulla finanza pubblica sono rilevanti. Così l'art. 6, c. 2 della legge n. 243 del 2012.

²⁰⁸ È molto chiara la distinzione elaborata da L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, cit., 14 ss. La prima fattispecie, gli effetti del ciclo, è un parametro tecnico, ossia l'*output gap*, su cui si fonda la depurazione del saldo dagli effetti del ciclo. Essa subentra in maniera automatica in relazione agli andamenti congiunturali e non si pone pertanto come scelta discrezionale del governo. La seconda fattispecie, invece, è a carattere discrezionale. Per tale ragione tale fattispecie è assoggettata al voto delle camere.

²⁰⁹ Ricorda le tesi M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 32.

ex art. 81, c. 2 Cost²¹⁰. La lettera 'e', con funzione copulativa tra periodi coordinati non deve trarre in inganno, giacché la specifica previsione del voto parlamentare si riferisce chiaramente solo alla seconda clausola, data la separazione logica del periodo 'al fine di considerare gli effetti del ciclo economico' da 'previa autorizzazione delle Camere'²¹¹.

Interpretato in tale maniera, il c. 2 dell'art. 82 Cost. consente il ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali solo attraverso uno specifico procedimento che termina con la necessaria approvazione della richiesta governativa da parte di entrambe le camere, a maggioranza assoluta dei componenti²¹². All'indebitamento, ossia il fenomeno del contrarre debito pubblico²¹³, viene posto in essere una importante limitazione in ordine alla seconda categoria di ragioni. Tuttavia, a oggi sono ancora molte le questioni aperte che richiedono precise indicazioni. Su tutte emerge l'interrogativo su quale sia la delimitazione di significato del sintagma 'ricorso all'indebitamento'²¹⁴. Per circoscrivere il campo definitivo può senz'altro farsi

²¹⁰ *Ibidem*. Si v. anche N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 130.

²¹¹ Cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 32.

²¹² Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit. 132. È interessante rilevare che l'A. definisce la tipologia di atto necessario alla approvazione del ricorso all'indebitamento quale «un atto bicamerale non legislativo, adottato da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei componenti».

²¹³ Per debito pubblico s'intende il complesso dei debiti contratti dallo Stato o da un ente pubblico. Per approfondimenti storici e definitivi si v. A. ALONZO, *Debito pubblico (voce)*, vol. XI, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, 749-770.

²¹⁴ Cfr. D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 2483-2516 e G. LO CASO, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 153 ss. Sul concetto di indebitamento è interessante notare cosa dice la Corte costituzionale nella sent. n. 425 del 2004, al punto 6 del considerato in diritto. In tale decisione che riguarda un ricorso in via principale di alcuni regioni si afferma che i concetti di 'indebitamento' e 'spese di investimento' non sono «nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. Ciò risulta del resto evidente, se si tiene conto che proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni qui impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli.». Specificamente, sulla nozione di indebitamento, il Giudice delle leggi afferma che essa «è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari.».

riferimento al comma 4 dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 che disciplina sia i requisiti per accedere a tale modalità, sia il procedimento necessario. In tale comma si parla espressamente di risorse reperite sul mercato, ma anche questo pare essere un concetto assai vago. Del resto alla categoria generale dell'indebitamento possono ricondursi diverse tipologie di debito: debito consolidato, costituito da titoli obbligazionari senza specificazione della data del rimborso; debito redimibile, nel qual caso si prevede una data di scadenza e debito fluttuante, costituito da titoli di credito a breve scadenza ai quali non corrisponde una emissione di titoli²¹⁵.

Un altro dato che merita di essere analizzato attiene alla procedura richiesta per il ricorso all'indebitamento. Il secondo comma dell'art. 81 prescrive infatti un'approvazione delle assemblee a maggioranza assoluta²¹⁶. Nel dettaglio, il governo potrà usufruire dell'indebitamento solo dopo aver presentato una relazione alle Camere contenente: gli obiettivi programmatici di finanza pubblica aggiornati; una richiesta formale ove si indica la misura e la durata dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse; la definizione di un piano di rientro verso l'obiettivo programmatico²¹⁷. Per tale via il ricorso all'indebitamento è rimesso alla valutazione chiaramente politica delle Camere.

Anche quest'ultima dichiarazione pare aprire molti interrogativi ancora poco indagati in dottrina circa la legittimità di un ricorso all'indebitamento. Si pensi, per esempio, alla deliberazione conforme di entrambe le Camere che consente il ricorso all'indebitamento di fronte a una palese mancanza dei requisiti necessari (evento straordinario o grave recessione economica): qual è il custode? Se supponiamo possa essere la Corte costituzionale, quali sono gli strumenti per addivenire a un giudizio

²¹⁵ Cfr. ENCICLOPEDIA DELLA FINANZA GARZANTI, *ciclo economico (voce)*, cit., 197, 198. Per P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, cit., 6 nel novellato articolo della Costituzione si fa riferimento a un indebitamento netto Secondo l'A. tale indebitamento resta incluso nella composizione ordinaria della legge di bilancio e resta incluso nelle scelte che il legislatore ritiene di poter e dover fare in ordine ai meccanismi di stabilizzazione automatica. Si v. anche V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 445-447, il quale fa espressamente riferimento alla distinzione tra debito patrimoniale e debito fluttuante e G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenza della crisi finanziaria*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 123-138.

²¹⁶ Parlano di un vero e proprio ruolo autorizzatorio delle Camere Cfr. D. A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., 249.

²¹⁷ Art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012. Si v. anche D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 125.

della stessa? Non certo il ricorso in via incidentale, giacché l'atto che si suppone illegittimo non appartiene alle fonti di rango primario o costituzionale. Resta quindi la via del conflitto di attribuzione, ma quali sono gli organi che possono dirsi concretamente minacciati²¹⁸ di fronte alla delibera delle Camere che consente al governo di ricorrere all'indebitamento²¹⁹?

I commi seguenti e, specificamente, i commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost. coincidono in sostanza con regole già presenti nella precedente formulazione dell'articolo. Sebbene modificati nella struttura del periodo e diversi poiché mutano alcuni dei lemmi che compongono l'articolo, essi sono per lo più immutati nel loro significato generale. Senonché, se contrapposte, le due formulazioni acquisiscono significati diversi:

Art. 81 Cost. pre-riforma

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

Art. 81 Cost. in vigore

[...]

[...]

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 concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

[...]

In generale può notarsi che vi è una modifica sia a livello strutturale (per esempio il primo comma nel precedente articolo 81 diventa ora il quarto comma) sia a livello lessicale.

L'attuale comma 3 corrisponde al precedente ultimo comma. Ad esso la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno ricondotto il concetto di tendenziale equilibrio

²¹⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, ed. V interamente riveduta e aggiornata, Padova, 1984, 434.

²¹⁹ Si v. G. LO CASO, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 155. Sulle delicate questioni inerenti la giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio si scriverà nel corso della trattazione, sia qui sufficiente rinviare allo scritto di M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit. 26-30.

tra le entrate e le spese del bilancio pubblico²²⁰. Nella formulazione attuale si è eliminato il lemma ‘altra’²²¹, così da estendere a qualsiasi legge l’obbligo di indicare i mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa²²², compresa la legge di bilancio²²³. Questa modifica non è di poco conto poiché sancisce – insieme alla più evidente soppressione del previgente comma 3 – il passaggio dalla legge di bilancio quale legge meramente formale, alla legge di bilancio come legge a carattere sostanziale²²⁴. Di

²²⁰ Come anticipato nelle pagine precedenti si vedano S. BARTOLE, *Art. 81.*, cit., 200 ss.; G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., 112; S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato (voce)*, cit., 378-437; L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione*, cit.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione.*, cit., 457. Si v. anche A. AMATUCCI, *Intervento*, cit., 74. Proprio quest’ultimo A., a p. 31, riporta storicamente la posizione della dottrina in relazione all’ultimo comma dell’art. 81 Cost., definito come valido contrasto alla spesa pubblica e come un presidio contro la troppa impetuosa e frequente richiesta di nuove spese. Infine si v. anche N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 97.

²²¹ È bene ricordare che l’interpretazione prevalente in dottrina, avallata poi dalla stessa giurisprudenza costituzionale, ha identificato nel lemma ‘altra’ l’insieme delle leggi diverse dalla legge di bilancio, e non, come è stato teorizzato, le sole leggi successive al bilancio in corso. Si v. M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza finanziaria*, aggiornato al deposito del 16 dicembre 2011, nella sezione documenti del sito della Corte costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it/>.

²²² Sono spese nuove quelle che richiedono la istituzione di un nuovo capitolo nel bilancio dello Stato, diversamente, sono spese maggiori quelle che non modificano la struttura del bilancio, ma intervengono su un capitolo già esistente. Le spese nuove o maggiori sono tali rispetto al bilancio e non già in relazione a bilanci futuri, non ancora determinati e perciò logicamente immuni da qualsivoglia spesa, sia essa nuova, sia essa maggiore. Si v. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione.*, cit., 407, 413, 418. Si v. A. BRANCASI, *L’obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell’art. 81 Cost.*, cit., 1685-1691.

²²³ Cfr. G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 418 e Si v. A. BRANCASI, *L’obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell’art. 81 Cost.*, cit.

²²⁴ Per quanto concerne la tesi della legge di bilancio quale legge meramente formale si rinvia alla parte iniziale del presente lavoro. Della definizione e dei vincoli che possono derivarsi da tale interpretazione è stato già ampiamente scritto. Si v., comunque, S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato (voce)*, 378-437 e G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 386 ss. In questo contributo l’A. dà conto delle ragioni teoriche e sostanziali che impongono un superamento delle letture maggioritarie sulla legge di bilancio quale legge formale. Egli ricorda, infatti, che nel periodo repubblicano l’art. 81, c. 3 della Costituzione, era designato come il punto fondamentale per escludere la capacità innovativa della legge di bilancio. Vero è che, la distinzione tra legge di bilancio (formale) e altre leggi (sostanziali) non poteva essere assunta come limite per la prima a innovare l’ordinamento giuridico interno. A conferma di questa interpretazione era sufficiente analizzare il contesto storico e il contenuto reale delle leggi di bilancio. In esse, erano spesso presenti, disposizioni che di fatto contraevano, espandevano o sospendevano stanziamenti di fondi già predisposti. Si v. in particolare la pag. 393 del presente contributo. Allo stesso tempo, l’A. dà conto della interpretazione della legge di bilancio come legge a competenza limitata e a contenuto tipico (V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione.* cit.), ossia la tesi che vede nella legge di bilancio una legge abilitata a ridurre o sopprimere gli stanziamenti e della teoria della legge di bilancio come mera legge di organizzazione dell’attività

conseguenza, può affermarsi che, dalla eliminazione dal testo costituzionale del lemma ‘altra’ deriva la concezione di una legge di bilancio sostanziale²²⁵. Inoltre, deve registrarsi un irrigidimento nell’obbligo di copertura delle leggi di spesa ricavabile dalla lettura testuale del nuovo terzo comma. Nella formulazione attualmente in vigore il termine ‘spese’ è sostituito con il termine ‘oneri’ e dal generale obbligo di indicare i mezzi, si passa ad un più coercitivo vincolo al provvedervi.

Un’altra modifica, anche qui di carattere lessicale, riguarda l’attuale comma 4 dell’art. 81 che ricalca il previgente primo comma. L’art. 81 quarto comma parla infatti di bilancio al singolare²²⁶.

Infine, estraneo al dettato costituzionale precedente è l’ultimo comma dell’art. 81, nel quale si prescrive un rinvio formale a una legge a forza passiva rinforzata, poiché approvata a maggioranza assoluta dei componenti, nel quale devono indicarsi i criteri volti a garantire il principio dell’equilibrio di bilancio, il contenuto della legge di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico per la totalità delle pubbliche amministrazioni.

finanziaria (S. BARTOLE, *Art. 81.*, cit., 225, 241-248 il quale definisce la legge di bilancio come una legge di organizzazione dell’attività finanziaria dello Stato) ovvero della teoria della legge di bilancio come legge di autorizzazione. Egli definisce tutte queste tesi come recessive (394), poiché è oggi incontestabile la natura sostanziale della legge di bilancio.

²²⁵ Si v. G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 418, 419, il quale vede nell’attuale obbligo di copertura rivolto anche alla legge di bilancio, non un vincolo procedurale, bensì un vincolo a tutti gli effetti contenutistico.

²²⁶ L’utilizzo del plurale (bilanci) è identificato come un mero errore di stampa da A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato*, cit., 137. Come ricordato nella nt. 48, l’A. ricorda che i Costituenti si accorsero dell’impiego errato del plurale, tuttavia si decise di lasciare invariata la formulazione del testo costituzionale per sottolineare l’obbligo per i singoli ministeri di stilare il bilancio.

3. Analisi delle modifiche agli articoli 97, 117 e 119 Cost. in relazione alle nozioni giuridiche di sostenibilità del debito pubblico e di equilibrio di bilancio per Regioni ed enti locali

Al fine di completare la lettura complessiva della riforma costituzionale del 2012 è necessario illustrarne le conseguenze sul piano delle articolazioni territoriali²²⁷. Rispetto allo Stato, l'obbligo al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ha per le Regioni e per gli enti locali una dimensione diversa e più stringente²²⁸.

In relazione a questo ultimo comma – «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» – le questioni da analizzare sono essenzialmente due: la definizione di sostenibilità del debito pubblico per gli enti considerati e l'inquadramento sommario della legge n. 243 del 2012. Nell'indagine della legge rinforzata si darà conto anche delle ulteriori modifiche apportate alla Costituzione dalla legge n. 1 del 2012.

L'obbligo di garantire la sostenibilità del debito pubblico è espressamente previsto nel primo comma dell'art. 97 Cost., come riformato dall'art. 2 della legge cost. n. 1 del 2012²²⁹ e dall'art. 4 della legge n. 243 del 2012, e ricade sulle pubbliche amministrazioni. Per pubblica amministrazione s'intende «l'intero sistema degli enti dotati di autonomia di bilancio, incluse le amministrazioni regionali e locali.»²³⁰.

²²⁷ Per una lettura analitica delle conseguenze della crisi e delle riforme adottate per farvi fronte si v. E. AHMAD, M. BORDIGNON, G. BROSIO (edited by), *Multi-level Finance and the Euro Crisis. Causes and Effects*, Cheltenham (UK), 2016, 212-246.

²²⁸ Critico sul punto L. ANTONINI, *Introduzione*, in ID (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 32 ss.

²²⁹ «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», art. 97, c.1 Cost. Si v. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2014, 691 ss.; C. FORTE, *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, cit.; G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 531 ss.

²³⁰ R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, www.astrid-online.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.

Il concetto di sostenibilità del debito pubblico è risalente nel tempo, classificabile più come un obiettivo generale che come un effettivo valore matematico al quale possa farsi risalire la sostenibilità²³¹. Gli stessi criteri necessari alla misurazione della sostenibilità sono quanto mai eterogeni: in base al tempo può parlarsi di una sostenibilità nel breve, nel medio e nel lungo periodo e in relazione all'oggetto può prendersi in considerazione l'indebitamento in termini complessivi ovvero l'indebitamento netto²³².

In generale può definirsi sostenibile il debito di uno Stato nel caso in cui gli interessi passivi da pagare sul debito non superano una quota eccessiva del bilancio pubblico ovvero nel caso in cui il servizio del debito, coincidente con l'insieme degli impegni finanziari connessi, non comporti restrizioni al bilancio pubblico, tali da determinare, come conseguenza, la compromissione della crescita economica e l'avvio di un circolo vizioso²³³. In altre parole, nella scienza economica, la sostenibilità del debito pubblico è riconducibile a un valore espresso in un rapporto tra debito pubblico e valore del prodotto interno lordo (PIL)²³⁴. Perciò, si definisce sostenibile quel debito pubblico per il quale si registra un rapporto debito/PIL costante rispetto ai valori indicati in sede europea ovvero tenda al livello di partenza²³⁵.

²³¹ Parlano di un concetto posto al centro della discussione della dottrina economica da più di un secolo e di un concetto sul quale non vi è accordo unanime R. NECK, J.-E. STURM, *Sustainability of Public Debt*, Londra, 2008. È consultabile on line un estratto del lavoro https://mitpress.mit.edu/sites/default/files/titles/content/9780262140980_sch_0001.pdf. Nel dettaglio gli autori affermano che «[...] sustainability of public finances has been discussed for more than a century now, it is still an imprecise concept.», 1. Si v. anche P. D'ERASMO, E.G. MENDOZA, J. ZHANG, *What is a Sustainable Public Debt?*, limitatamente alla introduzione, aprile 2015, in <https://bfi.uchicago.edu/>. Parla in generale di «garantirne la restituzione all'investitore» C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, Relazione al seminario interdisciplinare "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, 1 febbraio 2016, in *Forum di Quad. cost.*, 6.

²³² *Ibidem*. Sul punto si v. anche G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, cit., il quale parla di un concetto essenzialmente quantitativo e relativo a una proporzione. Si v. anche C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 271, in riferimento alla nozione di equilibrio.

²³³ Cfr. G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, cit.

²³⁴ L'art. 4, c. 3 della legge n. 243 del 2012 stabilisce che il debito pubblico non può considerarsi sostenibile qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea.

²³⁵ G. DE LUCA, *Sostenibilità del debito pubblico (voce)*, in *Diz. ec. fin.*, 2012, Treccani, <http://www.treccani.it/>.

Alle difficoltà riconducibili alla identificazione concreta della definizione di sostenibilità del debito pubblico, si aggiunge, per l'Italia, una condizione storica di indebitamento alquanto complessa²³⁶. La riforma costituzionale e la legge n. 243 del 2012 non definiscono in modo puntuale le modalità attraverso le quali le amministrazioni potranno, nel loro complesso, rendere sostenibile il debito pubblico, poiché il rapporto numerico di riferimento, è un dato variabile e rimesso alla valutazione delle istituzioni della Unione europea. Vero è che parte fondamentale della sostenibilità dipende da una costante riduzione dello *stock* del debito pubblico italiano²³⁷.

²³⁶ È molto interessante lo studio storico del debito pubblico italiano di E. MARELLO, *Uno sguardo d'insieme a cinquant'anni di finanza pubblica*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, 2015, 422-436. Per un'analisi recente sui dati del debito pubblico si v. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sul debito pubblico 2015*, <http://www.dt.tesoro.it/>, in particolare 49-51. In questo documento si evidenzia un *trend* di crescita del debito pubblico dal 2005 (101,9%) al 2015 (132,7%). Sempre in riferimento al quadro storico di indebitamento si v. MINISTERO DEL TESORO – DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza "il debito pubblico in Italia, 1861-1987"*, vol. I, II, III, Roma, 1988, <http://www.dt.tesoro.it/>.

Una metafora esemplare sulla dimensione del debito pubblico del nostro Paese si rinviene in G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 200, 38, 39. L'A., individuando come i peggiori mali dello Stato il debito pubblico (paragonato al Maloch) e l'evasione fiscale (paragonata a un serpente), riconduce alla debolezza del senso civico le attuali condizioni del Paese, richiamandosi alle pagine di F. De Sanctis sulla critica all'uomo del Guicciardini.

Accenna ad un approccio storico del debito pubblico C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, cit., 4, 5. L'A. ricorda che il debito pubblico è sempre stato uno strumento nelle mani del sovrano, impiegato personalmente, privatamente, in casi di calamità e soprattutto di eventi bellici. Solo dopo la Rivoluzione francese gli Stati hanno cominciato a finanziare la spesa in deficit attraverso lo strumento del debito. Per quanto concerne l'Italia, nel 1861 si è introdotto il c.d. Gran libro del debito pubblico del Regno al fine di unificare tutti i debiti pubblici degli Stati annessi. Solo nel Novecento, e in relazione alle teorie economiche di Keynes, il debito pubblico diventa «uno strumento totalmente positivo». Sulle connessioni tra crisi finanziaria e debito pubblico si v. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione alla relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

²³⁷ Sulle possibili modalità di riduzione del debito pubblico e sulla necessaria utilità di rendere effettiva la sostenibilità del debito pubblico italiano si v. L. GIAMPAOLINO, *Tema I: Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo*, cit. L'allora Presidente della Corte dei Conti individua una serie di soluzioni: una disponibilità di entrate maggiore rispetto alle spese correnti e quindi la formazione di un avanzo primario; un maggiore sviluppo dell'economia reale al qual fine sono necessari un incremento della competitività e quindi investimenti e innovazioni e un cambiamento a livello propriamente istituzionale al fine di garantire la riduzione del rapporto debito/PIL. Si v. anche O. BLANCHARD, *Scoprire la macroeconomia*, vol. I, *Quello che non si può non sapere*, Bologna, 2002, 439-447, trad. it. a cura di Francesco Giavazzi e Alessia Amighini. Nelle pagine indicate l'A. porta esempi concreti di riduzione del debito pubblico nel primo dopoguerra di Germania, Francia, Gran Bretagna e l'esempio della riduzione del debito degli Stati Uniti d'America nel secondo dopoguerra.

Va ricordato che la riforma costituzionale del 2012 non si limita a modificare l'art. 81 Cost. e a inserire un nuovo primo comma nell'art. 97 Cost. La legge cost. n. 1 del 2012 modifica anche l'art. 117 Cost., in relazione al già ricordato passaggio della materia 'armonizzazione dei bilanci' alla potestà legislativa esclusiva dello Stato²³⁸, e l'art. 119 Cost. in relazione alla finanza degli enti territoriali²³⁹. Queste due modifiche, i cui dettagli risiedono nella legge n. 243 del 2012, intensificano il concetto di finanza allargata.

In sostanza, la riforma costituzionale del 2012, non si è limitata ad intervenire sulle regole del bilancio statale, ma estende a Regioni e autonomie territoriali il principio dell'equilibrio di bilancio e le rispettive *balanced budget rules*²⁴⁰. Limitatamente alle autonomie territoriali la legge cost. n. 1 del 2012 è intervenuta trasferendo la competenza legislativa concorrente sull'armonizzazione dei bilanci alla competenza esclusiva dello Stato. In aggiunta si è disposta una revisione dell'art. 119 Cost., definito il punto centrale del progetto di federalismo fiscale²⁴¹. Tale disposizione

²³⁸ Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, n. 1-2-/2014, 76-80 e C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, n. 4/ 2012, 807. Per l'A. «la modifica dell'art. 117 Cost. ha assunto un prevalente rilievo simbolico a tutela del coordinamento statale complessivo della finanza pubblica».

²³⁹ Op. ult. cit., 808 ss; G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. giur. Mezz.*, nn. 1-2/2013.

²⁴⁰ Per quanto concerne le Regioni la letteratura è vastissima: si v. F. 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. Si v. anche A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo 7 ottobre 2016, in particolare modo pp. 10-23. Il testo è rinvenibile sul sito della Corte costituzionale, al seguente link: http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do.

Per quanto concerne specificamente gli enti locali si vedano F. CONTE, E. PATTARO, *Gli enti locali tra riordino istituzionale e vincoli finanziari*, in A. MORRONE, (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, cit., in particolare modo 160-169.

²⁴¹ Per un po' di storia costituzionale sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali si v. F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979; ID., *Federalismo fiscale (voce)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1996; P. GIARDA, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *IdF*, n. 3/2011; T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Tit. V*, ed. II, Torino, 2003; E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, ed. IV, Bologna, 2011. Per un'analisi dei presupposti contestuali alla riforma in relazione alle autonomie territoriali si v. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, 74. L'A., utilizzando come precedente storico il *New Deal* nord-americano afferma che, in caso di crisi economiche «la soluzione più tipica dei sistemi istituzionali pluralistici è quella di comprimere fortemente la capacità di spesa degli enti territoriali, riassorbendo sul governo centrale le principali politiche di intervento pubblico».

costituzionale è stata modificata dall'art. 4 della legge cost. 1 del 2012 la quale ha disposto l'inserimento, al primo comma, del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea²⁴². In sostanza, l'affermazione della autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali posta a fondamento del c.d. federalismo fiscale²⁴³ è vincolata al rispetto sia dell'equilibrio del bilancio, sia dei vincoli, economici e finanziari, derivanti dalla Unione europea.

In aggiunta, l'art. 4 dispone un limite alla possibilità di ricorrere all'indebitamento per Regioni ed enti locali che si esplicita in un vincolo di procedura e di sostanza: è possibile ricorrere all'indebitamento solo attraverso la contestuale previsione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio²⁴⁴.

La legge n. 243 del 2012 interviene per definire in modo specifico quali sono i valori che determinano un equilibrio di bilancio per Regioni ed enti locali²⁴⁵. Così, si considera in equilibrio il bilancio nel quale si registra un saldo non negativo, in termini

Sulle conseguenze della riforma costituzionale sulle autonomie territoriali si v. F. GALLO, *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, www.astrid-online.it/; ID., *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2/2016, consultabile anche in www.astrid-online.it/; si vedano in particolare le pagine 6 e ss.; E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 6 ss.; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, Jovene, 145-176; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 816-818.

²⁴² Art. 4, c. 1, lett a) della legge cost. 1 del 2012. Si v. anche C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., 156 ss.

²⁴³ Non può parlarsi chiaramente di federalismo fiscale poiché quest'ultimo è un fenomeno inverso rispetto al fenomeno che si è voluto indicare con tale espressione. Sul punto si rinvia storicamente a M. D'ADDIO e G. NEGRI (a cura di), *Il federalista*, cit. Si v. inoltre A. BARBERA, *Da un federalismo preso insincero ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *St. parl. pol. cost.*, n. 1/2011, 35 ss.

²⁴⁴ Art. 4, c. 1, lett b) della legge cost. 1 del 2012. La prima condizione richiede che le spese di investimento siano accompagnate da piani di ammortamento. La seconda introduce invece un vincolo di equilibrio collettivo in capo agli enti di ciascuna Regione, così C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 808. La conseguenza principale che può dedursi dall'analisi dei dati normativi è la volontà di dotare la Regione di un maggiore potere di coordinamento degli enti locali al suo interno, al fine di conseguire un equilibrio di comparto (ossia complessivo). Si vedano sul punto anche A. BARBERA, *Da un federalismo preso insincero ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, cit., 37, 38 e G.M. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., 104 ss.

²⁴⁵ Capo IV "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico", artt. 9-12 della legge n. 243 del 2012. Si v. G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, n. 1/2014, 97 ss.

di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e 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 prestiti²⁴⁶.

Per quanto concerne, specificamente, la possibilità di ricorrere all'indebitamento²⁴⁷, oltre alla novità della clausola di procedura ex art. 4, lett. b) della legge cost. n 1 del 2012, è previsto anche un limite a carattere sostanziale. Per gli enti territoriali l'indebitamento è consentito al solo fine di finanziare spese di investimento e sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale al fine di garantire l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti della regione interessata²⁴⁸.

La rigidità delle regole di bilancio per regioni ed enti locali trova una sorta di attenuazione nella istituzione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni²⁴⁹ e delle funzioni fondamentali

²⁴⁶ Art. 9, c. 1 lett. a), b), della legge n. 243 del 2012. Nota un contrasto sostanziale tra la prescrizione di un saldo non negativo per le entrate e le spese finali e la regola che prevede la possibilità di ricorrere all'indebitamento per spese di investimento A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., 74. Si v. anche Si v. G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 97 ss.

²⁴⁷ Sul concetto di 'indebitamento' per Regioni ed enti locali è necessario fare riferimento alla sent. n. 425 del 2004 già richiamata in precedenza. In tale decisione la Corte specifica che non può aversi un concetto univoco di 'indebitamento' e 'spese di investimento' alla luce della derivazione di questi ultimi dalle scelte afferenti alla politica economica del Paese. Richiama proprio questa sentenza G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 102.

²⁴⁸ In sostanza il ricorso all'indebitamento è consentito al solo fine di finanziare spese di investimento e previa la contestuale definizione di piani di ammortamento per l'intero comparto degli enti territoriali della regione interessata (comuni, province, città metropolitane e regioni). Deve comunque garantirsi l'equilibrio di bilancio, ma, nel caso in cui in sede di rendiconto, non sia rispettato tale equilibrio, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, e deve essere ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto (art. 10, c. 4 della legge n. 243 del 2012). Si v. anche G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 100-113 e D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., 2515, 2516.

²⁴⁹ Sul punto si v. Consiglio di Stato, sent. 604 del 2015 e il commento di F. PALLANTE (a cura di), *Diritti costituzionali ed equilibrio di bilancio: il Consiglio di Stato torna agli anni Cinquanta*, in *democrazia e diritto*, n. 1/2015, 88-96. In sostanza in un caso avente a oggetto la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (i cc.dd. LEA). Il caso origina dalla decisione della Regione, in materia di presa in carico di persone non autosufficienti, di suddividere le stesse in diverse categorie, a seconda della urgenza o meno e di riorganizzare così il servizio assistenziale alla luce del disavanzo registrato. Dopo la pronuncia del T.A.R. Piemonte, interviene il Consiglio di Stato e definisce i rapporti tra diritti ed equilibrio di bilancio nei termini seguenti: «I valori che si confrontano all'interno dell'equilibrio di bilancio - come risultante contabile dell'ordinamento costituzionale e legislativo compreso il sistema delle autonomie - sono quindi tutti inderogabili e coesenziali, in quanto necessari per la legittimità e la effettività l'uno dell'altro. Può succedere che - in ambito

inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato²⁵⁰.

Alle tematiche appena richiamate si aggiungono tutte le problematiche relative alla tenuta del c.d. Stato sociale il cui legame e la cui dipendenza sono riconducibili al sistema regionale e locale di gestione dei servizi. L'unica disposizione di chiusura che si preoccupa della tenuta del sistema di *welfare* territoriale è l'art. 11 della l. 243 del 2012. Tale disposizione prevede il finanziamento statale dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, nei casi di eventi eccezionali ovvero nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico²⁵¹.

Non deve essere tralasciata la previsione della compartecipazione degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, alla luce di una finanza realmente pubblica e comprensiva di tutte le articolazioni dello Stato.

Infine, è utile ricordare che l'attuale Ministro dell'Economia e delle Finanze ha presentato, nell'estate dell'anno 2016, un disegno di legge volto a modificare la disciplina del principio dell'equilibrio di bilancio limitatamente a Regioni ed enti locali. Il ddl. S. 2344 "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali", è stato definitivamente approvato il 2 agosto 2016 dalla Camera dei Deputati, in seguito all'approvazione in Senato. Il disegno di legge si prefigge il fine di ridimensionare ed eliminare le discrasie che sono

legislativo o anche amministrativo - si violino i vincoli di bilancio o si determinino scostamenti rispetto ad obiettivi vincolanti ovvero, al contrario, che si spingano i vincoli di bilancio oltre i limiti della legalità costituzionale fino a intaccare lo spazio proprio ed essenziale dei diritti fondamentali: in entrambi i casi l'ordinamento predispone monitoraggi, controlli e meccanismi compensativi o comunque reattivi rispetto alle infrazioni, come avviene per ogni violazione dell'ordine giuridico. D'altro canto, nei sistemi costituzionali contemporanei, è certo che non vi è garanzia di effettività e di rispetto per i diritti fondamentali fuori da un determinato equilibrio di bilancio democraticamente fissato (entrate, spese, e indebitamento autorizzato), che garantisca la sostenibilità e la durata dei diritti medesimi, coordini in vario modo i conti tra risorse e prestazioni e tra le generazioni presenti e quelle future, come spiega la giurisprudenza costituzionale di cui parliamo. Questa dialettica tra i valori più alti del nostro sistema costituzionale, tutti inderogabili e al tempo stesso tutti necessariamente attenti alle condizioni della loro effettiva implementazione e sostenibilità, si manifesta nel settore sanitario e socio-assistenziale con maggiore evidenza e con alta valenza simbolica e sostanziale»

²⁵⁰ Art. 11 della legge n. 243 del 2012. Si v. anche G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 113-118.

²⁵¹ Deve ricordarsi che a oggi sono stati definiti solo i livelli essenziali di assistenza (i cc.dd. LEA), non sono invece stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LIVEAS).

venute a formarsi tra declinazione territoriale del principio dell'equilibrio di bilancio e armonizzazione dei sistemi contabili locali²⁵².

Tale progetto, ora l. n. 164 del 2016, recante “Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali” in vigore dal 13 settembre 2016, determina importanti modifiche nella definizione del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali. In essa si stabilisce che si considerano in equilibrio i bilanci delle Regioni ed enti locali quando, sia nella fase di previsione, sia nella fase di rendiconto, essi abbiano conseguito un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali²⁵³. Si introduce poi il Fondo pluriennale vincolato.

Sulla disciplina delle regole di bilancio per le autonomie è recentemente intervenuta la l. n. 164 del 2016²⁵⁴ che modifica gli artt. 9, 10, 11, 12, 18 della l. n. 243 del 2012. Anzitutto, la legge incide sulla definizione di equilibrio di bilancio per le Regioni ed enti locali, per cui non si richiede più un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, ma un solo saldo non negativo, in termini di

²⁵² La finalità del presente provvedimento riguarda la necessaria conciliazione tra armonizzazione dei bilanci pubblici e regole in materia di equilibrio di bilancio. In particolare nella proposta si prevede la modifica dell'art. 9 della legge 243 del 2012 attraverso la previsione di un unico saldo di bilancio non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto attraverso il quale può ricavarsi il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio. Inoltre si prevede la modifica delle regole poste a fondamento del ricorso all'indebitamento per gli enti territoriali prevedendo da una parte la possibilità di impiegare i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Per maggiori informazioni si v. il ddl C. 3976 sul sito della Camera dei Deputati, <http://www.camera.it/>. Si v. anche M. COLLEVECCHIO, *L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *la finanza locale*, n. 3/2012, 46-61.

Sulle questioni critiche relative alla legge 243 del 2012 si v. l'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012 presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e V del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio), 26 maggio 2016, 3-5. Il documento scritto è consultabile sul sito dell'ufficio parlamentare di bilancio, <http://www.upbilancio.it/>. Nell'audizione il Presidente definisce critiche alcune delle modifiche apportate, si pensi al c.d. ripristino del Patto di Stabilità interno; alla previsione di deroghe al pareggio di bilancio; alla mancata predisposizione di un meccanismo effettivamente premiale verso le amministrazioni caratterizzate da una gestione contabile corretta.

²⁵³ Cfr. A. MISSIROLI, *Dal fiscal compact al principio del pareggio di bilancio*, in *Quotidiano Enti Locali & PA – Il Sole 24 Ore*, 7 ottobre 2016, consultabile on-line al seguente link: <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2016-10-05/dal-fiscal-compact-principio-pareggio-bilancio-165203.php?uuid=ABNkLXWB>.

²⁵⁴ Recante “Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali”.

competenza, tra le entrate finali e le spese finali²⁵⁵. Qualora Regioni ed enti locali, in sede di rendiconto di gestione registrino un valore negativo del saldo, essi devono adottare misure di correzione al fine di assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti²⁵⁶. In aggiunta, per la gestione delle regole di bilancio si prevede un meccanismo premiale e sanzionatorio (art. 1, c. 1, lett e) della l. n. 164 del 2016). Per quel concerne la disciplina dell'indebitamento, consentito solo per finanziare spese di investimento e previa definizione di un piano di ammortamento²⁵⁷, questo deve avvenire sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione²⁵⁸. Una importante modifica è quella che riguarda l'art. 11 della l. n. 243 del 2012 in relazione concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo al verificarsi di eventi eccezionali. Nella modifica apportata dalle l. n. 164 del 2016 sparisce la menzione al Fondo straordinario per il concorso dello Stato, presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Quel che resta è la previsione del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge²⁵⁹. Sono confermate poi le regole che prevedono il coinvolgimento delle autonomie, ordinarie e speciali, nell'assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e il concorso alla riduzione debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato²⁶⁰.

²⁵⁵ Art. 1, c. 1, lett. a), legge n. 164 del 2016.

²⁵⁶ Art. 1, c. 1, lett. c), legge n. 164 del 2016.

²⁵⁷ Art. 10, cc. 1, 2 della l. n. 243 del 2012.

²⁵⁸ Art. 2, c. 1, lett. a), l. n. 164 del 2016 che modifica l'art. 10, c. 3 della l. n. 243 del 2012.

²⁵⁹ Art. 11, c. 1 della l. n. 243 del 2012, così come modificata dalla l. n. 164 del 2016.

²⁶⁰ Art. 4, c. 1, lett. a) e b) della l. n. 164 del 2016.

PARTE II

LA GIUSTIZIABILITÀ DEL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

CAPITOLO III
IL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO DI FRONTE AL GIUDICE DELLE
LEGGI

Sommario: 1. Può giustiziarsi il principio dell'equilibrio di bilancio? – 2. Un'analisi delle tendenze giurisprudenziali – a. La definizione del concetto di equilibrio di bilancio – b. Le Regioni di fronte all'equilibrio di bilancio – (segue): c. *Le Regioni speciali* – (segue): d. *Sulla regola della copertura finanziaria delle leggi regionali* – e. Sulla rinnovata centralità della Corte dei conti – f. Il problema del bilanciamento tra diritti e principio dell'equilibrio di bilancio – (segue): g. *La modulazione degli effetti delle decisioni come soluzione di bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti* – h. I problemi del processo costituzionale (e non solo). La sentenza n. 70 del 2015

1. Può giustiziarsi il principio dell'equilibrio di bilancio?

Le novità descritte nel capitolo precedente hanno spinto parte della dottrina – chi con toni entusiastici, chi, invece, con toni più cauti – a parlare dello sviluppo di un significativo terreno di intervento per la Corte costituzionale²⁶¹, la quale potrebbe così diventare uno dei principali custodi del principio dell'equilibrio di bilancio²⁶².

Inoltre, la previsione di una possibile giustiziabilità di regole finanziarie poste a fondamento della decisione di bilancio incide chiaramente anche sulla forma di governo, in ragione del fatto che proprio il bilancio ha rappresentato storicamente lo strumento di controllo politico del Parlamento sulla attività del governo²⁶³. Può dirsi

²⁶¹ Parla di eccessivo «costruttivismo interpretativo» C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 264. Parla di significativo terreno di intervento che potrebbe dimostrarsi ancora più vasto M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 39. Scettico sulla possibilità di un sindacato della Corte costituzionale si dimostra N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, *IBL Briefing Paper*, n. 107/2011, 4, in <http://www.brunoleonimedia.it/>, mentre definisce l'ipotesi della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio «per più versi accidentata» e storicamente alquanto problematica G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, *Filangieri*, Quad. 2011 “Costituzione e pareggio di bilancio”, 213.

Si v. infine C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCCHI, *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario tenutosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, 2012, 221-246, in particolare si v. pp. 241-244.

²⁶² L'espressione ‘guardiani del bilancio’ è riconducibile a G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003.

²⁶³ Si trova un accenno al ruolo delle Corti costituzionali nel complesso sistema di bilancio in I. LIENERT, *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*, *IMF Working Paper*, WP/05/115, giugno 2005, 15.

allora che con la previsione testuale di regole funzionali al principio dell'equilibrio di bilancio e costituzionalmente vincolate si registra l'accostamento alla classica responsabilità politica della responsabilità dinanzi al Giudice delle leggi²⁶⁴.

La centralità che la giurisprudenza costituzionale riveste nella presente ricerca fonda le radici nel ruolo che l'organo ha acquisito nel sistema istituzionale del Paese²⁶⁵ e, in chiave comparativa, sul ruolo dei Tribunali costituzionali europei in relazione alle *balanced budget rules*²⁶⁶.

La funzione di garanzia costituzionale²⁶⁷, nei termini sopra delineati, della Corte costituzionale è ancora più evidente nelle questioni connesse alla realizzazione del c.d. Stato sociale, le quali sono evidentemente dipendenti e interconnesse alle questioni proprie della finanza pubblica e del sistema tributario. Invero, proprio le disposizioni

²⁶⁴ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 212.

²⁶⁵ Cfr. M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi. Logiche e politiche della Corte costituzionale*, Milano, 1974, già nelle pagine introduttive, 1 ss. e 53-88. In effetti, al di là della esclusione di ogni valutazione politica e di ogni sindacato sull'esercizio discrezionale *ex art.* 28 della legge n. 87 del 1953, la Corte ha sempre esercitato un ruolo politico nel sistema costituzionale. Si v. H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*. A cura di Carmelo Geraci, Milano, 1981, 199-206. Si vedano anche E. CHELLI, *Il Giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 23, 45-68; S. D'ALBERGO, *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale. Atti di una tavola rotonda organizzata in collaborazione con la fondazione "A. Olivetti" e l'United States Information Service*, Firenze, 1966, 124-131; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 413-426; F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, cit., 527-586, in particolare si vedano le pagine 527-534; F. SORRENTINO, *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 795-822; C. TRIPODINA, *Il "potere politico" della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, 2011, 11-52; G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 38-40. Sul punto è intervenuto anche P. Calamandrei del 14 gennaio 1947, presso la Seconda Sottocommissione, Seconda Sezione dell'Assemblea costituente. I testi dei lavori preparatori sono consultabili al seguente link: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/>, nella sezione "Appendici", "Discussioni di carattere generale", 14 gennaio 1947. In un passaggio chiave P. Calamandrei «non si dissimula i dubbi e le incertezze di carattere politico avanzate dai commissari comunisti, perché questo controllo di costituzionalità che il giudice potrà esercitare sulle leggi sarà spesso di carattere politico e non giuridico. Quindi, si rende conto del fatto che, adottato il principio della rigidità della Costituzione, occorre sia regolato il controllo sulla costituzionalità delle leggi da parte dei giudici; ma si rende conto altresì di un altro fatto, cioè che questo controllo non sarà soltanto giuridico, ma diventerà anche politico, specialmente di fronte ad una Costituzione come quella allo studio, in cui molti articoli sono, non vere e proprie norme giuridiche, ma direttive politiche proiettate verso l'avvenire».

²⁶⁶ Sul punto si v. F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, cit., 45.

²⁶⁷ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, cit., 527-586. L'A. parla di un ruolo non tanto riconducibile al concetto di 'politicità', quanto piuttosto come una moderatrice dei conflitti sociali (si veda pag. 580).

costituzionali poste a fondamento dello sviluppo dei diritti sociali e dei diritti di prestazione sono caratterizzate da un grado di indeterminatezza proprio dell'articolazione della disposizione. Tale caratteristica influenza fortemente lo spazio di azione della Corte costituzionale²⁶⁸.

Al di là della questione legata al rapporto Parlamento-governo, dalla semplicità di una teorizzazione astratta della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio alla presa in considerazione delle effettive possibilità di un sindacato costituzionale delle nuove regole di bilancio la strada è ancora lunga. Alcuni dei problemi sono stati rilevati anche in precedenza: la delimitazione concettuale, e quindi normativa, di 'equilibrio del bilancio'; la distinzione tra il concetto di equilibrio di bilancio per lo Stato ed equilibrio di bilancio per le Regioni; la difficoltà, sempre legata al profilo definitorio, del nesso logico e causale di altri concetti come la considerazione delle fasi del ciclo economico, la sostenibilità del debito pubblico e (limite al) ricorso all'indebitamento²⁶⁹.

A questa generale complessità collegata all'oggetto devono aggiungersi le problematiche derivanti dalle modalità concrete attraverso le quali l'equilibrio di bilancio potrà entrare nel giudizio della Corte costituzionale.

In merito al primo ordine di problemi, le questioni sono diverse e si inseriscono tutte nel più ampio dibattito intorno al rapporto tra diritto ed economia e tra diritto e tecnica. Come scritto nella introduzione della ricerca, non è da sottovalutare il fenomeno che vede svilupparsi un linguaggio legislativo sempre più tecnico, al quale si connettono delicate questioni in ordine alla giustiziabilità²⁷⁰. La legge costituzionale

²⁶⁸ Sul punto si v. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1998, 38-42 e G. LANEVE, *Linguaggio giuridico e interpretazione. Dalla Costituzione italiana alla globalizzazione*, Bari, 2004, 26-30 e 52, 53.

²⁶⁹ Ha rilevato chiaramente le difficoltà di ordine concettuale e sostanziale M. CARTABIA, "La Corte costituzionale e le questioni a rilevanza economica", intervento al ciclo di incontri "La Corte costituzionale e l'economia", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28 settembre 2016. Il Giudice afferma che «i problemi di cui si occupa la Corte sono problemi anche di carattere quantitativo, che la trovano grandemente impreparata, non attrezzata al suo interno ad affrontare questo tipo di problematiche», che molto spesso la Corte si trova a giudicare, elaborare e a valutare l'attuazione di determinate teorie economiche.

²⁷⁰ Si v. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 17/2012, 36, la quale parla, in relazione alla giurisprudenza costituzionale del 2012 in materia finanziaria di un approccio «molto più concreto e attento ai tecnicismi contabili e finanziari che appare in linea altresì con le modifiche che sono state apportate all'art. 81 della Costituzione, compresa la parte che sancisce il principio di copertura finanziaria, dalla revisione operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1».

n. 1 del 2012 ha introdotto nel testo costituzionale termini propri del linguaggio economico, che rinviano a concetti spesso esplicitati in veri e propri rapporti numerici²⁷¹. In sostanza, la prima domanda alla quale rispondere è: qual è l'oggetto del giudizio della Corte costituzionale?

Il secondo problema da indagare riguarda propriamente le modalità attraverso le quali rileva una violazione delle nuove regole di bilancio. In altri termini, la seconda domanda a cui rispondere è: quali sono i modi di accesso alla Corte costituzionale? È pur vero che valgono anche in questo caso quelli tradizionali, ma questi, se osservati da vicino, rivelano numerose difficoltà, le quali si pongono, di fatto, come un ostacolo a un pieno giudizio sul rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio²⁷².

Infine, una terza indagine deve riguardare l'essere delle decisioni della Corte, comprendendo sia l'analisi delle argomentazioni della decisione²⁷³, sia le tecniche decisorie poste in essere dal Giudice delle leggi²⁷⁴.

Non può trascurarsi infine la questione del rapporto tra Corte e organo legislativo in relazione alle decisioni in materia finanziaria. In particolare, in questo caso la nota

Lo svolgimento tecnico del linguaggio legislativo si connette con il linguaggio proprio del giudice costituzionale. Si v. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, cit., 113.

²⁷¹ Si v. N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, cit. e ID., *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016, 16. L'A. ricorda che oggi è in atto una perdita di calcolabilità del diritto rispetto alla economia. Egli parla di una vera e propria «scissione fra razionalità tecnico-economica e razionalità giuridica, nel senso che, mentre l'una rimane calcolabile (o addirittura cresce in grado di calcolabilità) l'altra perde il dominio del futuro e scade a irrazionale e imprevedibile».

²⁷² Cfr. C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, cit., 266.

²⁷³ In questa terza parte dello studio si vogliono indagare le argomentazioni della Corte costituzionali in relazione alla regola dell'equilibrio di bilancio. In questo modo è possibile comprendere il grado di conoscenza del concetto economico e le modalità attraverso le quali la Corte istruisce il giudizio. In questa fase si deve porre l'attenzione anche sul potere istruttorio della Corte costituzionale, ex art. 13 della l. 87 del 1953 e artt. 12 e 13 delle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale». L'istruttoria consiste nella richiesta formale di atti o documenti a soggetti pubblici e privati, esperibile previa delibera collegiale e nella forma della ordinanza. Sul punto si v. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997 e T. GROPPI; A. PUGIOTTO; E. ROSSI; V. ONIDA, *Il potere istruttorio*, 361-369, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del seminario di Pisa del 26 ottobre 2001*, Torino, 2002.

Sul ruolo del linguaggio nelle argomentazioni giuridiche si rinvia anche a M. AINIS, *La «motivazione in fatto» della sentenza costituzionale*, in Riv. Trim. Dir. e Proc. civ., n. 1/1994, 37 ss. Lo stesso saggio si trova in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno. Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 125-153; R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, ed. II, Torino, 2006, 189-207; G. SCACCIA, *Il lavoro alla Corte costituzionale*, in A. BALDASSARRE (a cura di), *La forza ragionevole del giurista*, Padova: Cedam, 2010, 99. Si v. anche M.L. PIERUCCI, *Introduzione alla lingua del diritto*, in S. CAVAGNOLI, E. IORIATTI FERRARI, *Tradurre il diritto. Nozioni di diritto e di linguistica giuridica*, Padova 2009, 161-169, 185-210.

²⁷⁴ Cfr. AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993.

questione in dottrina del c.d. seguito delle sentenze della Corte in Parlamento²⁷⁵, acquista delle caratteristiche del tutto nuove rispetto al contesto precedente la riforma.

Posti gli obiettivi è necessario dare conto, seppur brevemente, delle ragioni storiche della giustiziabilità delle regole di bilancio. Si ritiene necessario parlare di regole e non di principio dell'equilibrio di bilancio poiché prima della riforma costituzionale del 2012 non può parlarsi di vero e proprio principio dell'equilibrio di bilancio. Le ragioni sono sia formali, sia soprattutto sostanziali. Come analizzato in precedenza, nel previgente articolo 81 Cost. non era specificato alcun riferimento letterale al termine equilibrio tra le entrate e le spese dello Stato; se si è parlato di bilancio in equilibrio il riferimento va principalmente alla giurisprudenza costituzionale in relazione all'art. 81 Cost. ultimo comma, la quale, dopo la prima e nota sent. n. 1 del 1966, ha definito l'insieme delle regole del bilancio come funzionali a un tendenziale equilibrio tra le entrate e le spese dello Stato.

In generale, l'analisi storica delle sentenze della Corte costituzionale in materia di bilancio consegna una giurisprudenza caratterizzata da una netta prevalenza del giudizio in via d'azione sul giudizio in via incidentale, per ovvie ragioni di tipo sostanziale. È logico che, di fronte all'unico parametro in materia di bilancio, dotato di forza cogente, ossia l'obbligo di copertura delle leggi di spesa (indicazione dei mezzi)²⁷⁶, sia difficile ipotizzare una qualsivoglia doglianza, posto che le leggi di spesa sono, nella quasi totalità dei casi, leggi di favore²⁷⁷.

²⁷⁵ Si vedano N. ASSINI, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento* e F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti su la Giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 21-44 e 565-585; C. TRIPODINA, *Il "potere politico" della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, 2011, 11-52.

²⁷⁶ Sul concetto di copertura delle leggi di spesa si rinvia a E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., 72-75; R. LOIERO, *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Legge 31 dicembre 2009, n. 196*, cit., 121, 122; C. MANACORDA, *Contabilità pubblica*, ed. V, Torino, 2009, 106-109 e M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, cit., 200-206.

²⁷⁷ Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 214; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 457. Nel presente contributo, l'A. fornisce una utile elaborazione dei dati statistici raccolti in relazione alla giurisprudenza costituzionale in materia di equilibrio di bilancio. Sino al 30 luglio 2012 sono 317 le pronunce nelle quali il parametro è l'art. 81 Cost., delle quali solo 101 (meno di un 1/3) sono il risultato di un giudizio in via incidentale, 203, invece, sono il risultato di un giudizio in via d'azione, delle quali il 73,3% ha riguardato un ricorso del governo contro leggi regionali per mancata copertura finanziaria. Al momento in cui si scrive (1 settembre 2016), il totale delle decisioni della Corte costituzionale aventi come parametro l'art. 81

Al di là delle questioni teoriche che verranno affrontate nel dettaglio successivamente, il dato statistico è interessante. Negli studi di G. Scaccia²⁷⁸ risalenti al luglio 2012, le decisioni aventi come parametro l'art. 81 Cost. sono 317²⁷⁹; da allora ci sono state altre 110 pronunce, per un totale di 427 decisioni sulle disposizioni costituzionali di bilancio²⁸⁰.

Nella lettura complessiva della giurisprudenza costituzionale si evidenziano quattro principali filoni giurisprudenziali relativi all'equilibrio di bilancio che seguono, in massima parte, un ordine cronologico. Invero, le sentenze della Corte costituzionale possono essere ricondotte a quattro categorie principali: la ricerca di una definizione di 'equilibrio di bilancio'; l'equilibrio di bilancio in relazione al principio dell'autonomia e alla legislazione primaria delle Regioni (compresa la questione delle Regioni a Statuto speciale); le novità relative al ruolo della Corte dei conti in relazione alla riforma costituzionale e, infine, il bilanciamento tra diritti e principio dell'equilibrio di bilancio.

In totale le pronunce analizzate sono 110, questo è l'esito della ricerca improntata sul criterio temporale, tutte le decisioni dalla data di approvazione della riforma costituzionale sino a oggi, e sul criterio del parametro, tutte le decisioni nelle quali il parametro invocato è l'art. 81 Cost. Di queste 110 pronunce; 17 sono relative all'anno 2012; 20 all'anno 2013, 18 all'anno 2014; 25 all'anno 2015; ancora 25 per l'anno 2016 e, infine, per l'anno 2017, sino al giorno 17 marzo, le pronunce sono 5²⁸¹.

A primo impatto, quello che rileva, è la preponderanza assoluta di questioni afferenti la regola della copertura finanziaria, limitatamente alle sole leggi regionali. Precisamente, la copertura finanziaria prevale nettamente nella giurisprudenza degli anni 2012, 2013 e 2014, per subire, nel corso degli anni successivi, una diminuzione²⁸².

Cost. sono 453. Il dato è facilmente rinvenibile attraverso una ricerca sul portale on-line della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it.

²⁷⁸ Op. ult. cit.

²⁷⁹ Op. ult. cit.

²⁸⁰ Come richiamato nelle note precedenti, il dato è rinvenibile sul portale on-line della Corte costituzionale, www.cortecostituzionale.it.

²⁸¹ L'elenco completo delle pronunce si trova alla fine del presente lavoro.

²⁸² Precisamente nell'anno 2012, su 17 pronunce 14 hanno a oggetto la copertura finanziaria delle leggi; nell'anno 2013, su 20 pronunce 16 hanno a oggetto la copertura finanziaria, nel 2014 su 18 pronunce, 12 hanno a oggetto la copertura finanziaria. Per contro, nell'anno 2015, su 25 decisioni, 6 hanno a oggetto la regola della copertura finanziaria, 9 per l'anno 2016 e 2, sulle 5 analizzate, per l'anno 2017.

Da questo primo dato possono desumersi una serie di assunti. Il primo dato riguarda l'oggetto del sindacato costituzionale e il soggetto resistente. La quasi totalità delle decisioni riguardanti la regola della copertura hanno a oggetto leggi regionali per la mancata previsione della copertura finanziaria ovvero per la non adeguata o errata indicazione dei mezzi²⁸³. In aggiunta, secondo dato da evidenziare, la regola della copertura finanziaria si lega, in maniera inscindibile, con il concetto giuridico di pareggio strutturale di bilancio²⁸⁴. Questo punto, stabilito dalla stessa giurisprudenza costituzionale, non è sfuggito alla dottrina che ha parlato, tra le tante descrizioni, di «un binomio a rime obbligate»²⁸⁵. Invero, proprio la copertura finanziaria delle leggi consente una garanzia, sul piano temporale, dell'equilibrio di bilancio. Definire con precisione i mezzi di copertura di una spesa garantisce il raggiungimento dell'equilibrio. Ovviamente, la sola copertura delle leggi non è di per sé sola l'unica modalità perché possa dirsi rispettato l'equilibrio di bilancio.

La Corte, nella giurisprudenza di questi anni, ha individuato altre regole. Anzitutto la necessaria coordinazione e l'inevitabile dipendenza tra i profili della spesa e i profili delle entrate nel bilancio di previsione. Questo assunto, che coincide in sostanza con l'idea di un equilibrio di bilancio formale, è la premessa principale affinché possa realizzarsi poi, nel concreto, un equilibrio di bilancio sostanziale. In aggiunta, la Corte ricorda che non possono estrapolarsi dagli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo²⁸⁶. È vietato altresì l'impiego delle risorse effettivamente disponibili per spese non perfezionate, senza il previo adempimento delle obbligazioni scadute²⁸⁷.

²⁸³ La Corte, nella giurisprudenza dei primi anni, indica con estrema precisione le caratteristiche proprie della copertura (caratteristiche riguardanti per esempio la forma della indicazione, precisa e puntuale, il mezzo individuato per la copertura).

²⁸⁴ Sent. n. 70 del 2012, punto 2.1. del cons. in diritto. Diversamente, si v. la sent. n. 241 del 2012, nella quale la Corte parla dell'equilibrio di bilancio come di un insieme di obiettivi generici «perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale.». Inoltre «il suddetto impegno a ridurre il pareggio di bilancio ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti [...]» (punto 6, par. 5, espresso richiamo della sent. n. 142 del 2012).

²⁸⁵ Così C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit.

²⁸⁶ Si v. la sent. n. 237 del 2013.

²⁸⁷ Si v., la sent. n. 250 del 2013.

Per finire, terzo punto, il Giudice delle leggi, nella vasta giurisprudenza sulla copertura finanziaria, coglie più volte l'occasione per indicare puntualmente le caratteristiche di una corretta copertura finanziaria. Esse sono la credibilità, la sufficiente sicurezza, la non arbitrarietà, e, infine, il rapporto equilibrato con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri²⁸⁸. Dal punto di vista formale, in diversi casi aventi a oggetto sempre la copertura finanziaria, la Corte entra nel merito dei calcoli contabili²⁸⁹ con il duplice effetto di rafforzare l'argomentazione e la stessa motivazione finale e di rendere evidente le ragioni della propria decisione.

Gli altri elementi che emergono dall'indagine casistica sono la definizione del concetto di equilibrio di bilancio (nella dimensione temporale e in relazione al decorrere degli effetti della riforma costituzionale); il ruolo della Corte dei conti e la riforma dei controlli sulla gestione contabile delle Regioni; l'emergere di questioni ad allevato contenuto tecnico-contabile (si v. il concetto di disavanzo tecnico) e la reazione del Giudice delle leggi; la laterale questione del bilanciamento con i diritti di prestazione²⁹⁰.

Per quanto riguarda il concetto generale di equilibrio di bilancio esso è presente in 35 decisioni, di cui 3 rispettivamente negli anni 2012, 2013 e 2014, e 13 rispettivamente negli anni 2015 e 2016²⁹¹. Nella dimensione del risultato sono comprese anche le decisioni, nella maggior parte dei casi ordinanze che si concludono la dichiarazione della cessata materia del contendere, nelle quali il richiamo è al generale art. 81 Cost. Cercando di mettere a sistema tutte le definizioni del concetto di equilibrio di bilancio sviluppate dalla Corte nella giurisprudenza di questi anni, la prima caratteristica che emerge è l'impiego strumentale del fattore tempo. In altre parole, la Corte costituzionale fa precedere al sintagma 'equilibrio di bilancio' l'aggettivo tendenziale per cui quest'ultimo si raggiunge con il rispetto di due regole una statica, parificazione tra entrate e spese, e l'altra dinamica, non superamento egli stanziamento previsti²⁹². In aggiunta, la Corte costituzionale entra nel merito del concetto economico

²⁸⁸ Sentt. nn. 131 del 2012; 18 del 2013; 26 del 2013.

²⁸⁹ Si prenda ad esempio la sent. n. 192 del 2012 e la sent. n. 28 del 2013.

²⁹⁰ In particolare le sentt. nn. 15, 70, 178 del 2015 e n. 276 del 2016.

²⁹¹ Sentt. nn. 192, 241, 246 del 2012; sentt. nn. 53, 241, 250 del 2013; sentt. nn. 39, 108, 160 del 2014; sentt. nn. 8, 17, 63, 89, 121, 166, 175, 204, 224, 238, 246, 263, 268 del 2015; sentt. nn. 3, 5, 6, 31, 40, 42, 127, 143, 159, 170, 184, 221, 264 del 2016.

²⁹² Sentt. nn. 192 del 2012, 250 del 2013.

in senso stretto di bilancio e afferma che non possono estrapolarsi dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite applicabili all'esercizio successivo²⁹³.

Perché la Corte possa essere grado di decidere nel merito di questioni afferenti la presunta violazione della regola dell'equilibrio di bilancio, il ricorrente deve farsi carico di definire puntualmente gli elementi coessenziali alla determinazione dell'equilibrio. In aggiunta, si fa strada la richiesta di corredare l'ordinanza di rimessione di dati finanziari funzionali a una concreta motivazione²⁹⁴, si pensi ad esempio alle cifre contabili relative alle voci del bilancio o alla corretta indicazione del disavanzo. Nondimeno, la chiamata del dato finanziario, della misurazione, all'interno del discorso costituzionale della Corte non è privo di conseguenze. Dal punto di vista della forma della decisione, l'ingresso di dati numerici e di precisi conti economici rendono il linguaggio da una parte preciso e dall'altro complesso. Da una parte il dato sembra essere un mezzo di validazione del percorso argomentativo e quindi della decisione del giudice, dall'altra però il dato rende difficile la lettura e porta nel discorso giuridico termini e istituti propri della scienza economica.

2. Un'analisi delle tendenze giurisprudenziali

a. La definizione del concetto di equilibrio di bilancio

In una serie di decisioni la Corte costituzionale definisce il concetto di equilibrio di bilancio nella sua dimensione globale, dando conto dei soggetti destinatari della regola costituzionale, della incidenza della dimensione tempo nella elaborazione del concetto e indicando, altresì, le principali regole contabili poste a fondamento dell'equilibrio.

In generale, può dirsi che il Giudice delle leggi si dimostra da tempo anticipatore della riforma costituzionale: emblematica è indubbiamente la sentenza n. 70 del

²⁹³ Così, sent. n. 241 del 2013.

²⁹⁴ Sent. n. 246 del 2012.

2012²⁹⁵, frutto di un ricorso in via d'azione dello Stato contro la legge della Regione Campania n. 5 del 2011 “Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013”, limitatamente agli artt. 1, 5-9 e 10 c. 2²⁹⁶. In tale pronuncia il Giudice delle leggi afferma con decisione il legame inscindibile che unisce copertura finanziaria e pareggio di bilancio, asserendo che «nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti»²⁹⁷. Può dirsi allora, più coerentemente, che il Giudice delle leggi, ben prima della decorrenza degli effetti della riforma costituzionale abbia considerato l'equilibrio tra le entrate e le spese come un obiettivo determinante per l'intera finanza pubblica²⁹⁸. Tale principio viene connesso all'obbligo costituzionale

²⁹⁵ Parlano di «una sorta di “anticipazione” dell'applicazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, sull'introduzione del c.d. pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (*rectius*: “equilibrio” ex art. 81, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012)», N. LUPO e G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1063, 1064. Sono rilevanti anche le sentt. 115/2012 e 192/2012. La sent. n. 192 del 2012, al punto 6.2 del considerato in diritto elenca sistematicamente le modalità attraverso le quali è possibile garantire la copertura finanziaria di maggiori spese o minori entrate. Esse possono consistere in accantonamenti iscritti nei fondi speciali; nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso. La Corte ribadisce che resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale. Si v. anche M. PIERONI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)*, nella sezione “Studi e ricerche” della Corte costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>, 7, 8, 11, 13, 14, 19, 20 (in questa pag. si dà rilevanza agli argomenti di prova impiegati dalla Corte), 22. Rinviano alla sent. n. 70 del 2012, l'ord. n. 137 del 2012

²⁹⁶ Cfr. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 162 ss.; A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell'art. 81 Cost.*, cit. 1685 e G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 2335-2343. Si v. anche N. LUPO e G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, 366.

²⁹⁷ Sent. n. 70 del 2012, punto 2.1 del considerato in diritto.

²⁹⁸ Si v. sul punto la sintesi di Cfr. G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 167-169. Sulla connessione logica tra copertura finanziaria ed equilibrio tra le entrate e le spese, sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale in esame si v. A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell'art. 81 Cost.*, cit., 1689,

della copertura finanziaria delle leggi di spesa, principio questo al quale è vincolata gran parte della giurisprudenza costituzionale in materia finanziaria²⁹⁹, ma che acquisisce recentemente una differente evoluzione³⁰⁰.

Anticipa sempre l'elaborazione positiva del principio del pareggio di bilancio strutturale la sentenza n. 118 del 2012³⁰¹, esito di un conflitto di attribuzione intersoggettivo. In tale decisione la Corte afferma che è «di palmare evidenza che proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata»³⁰². Tale enunciazione è rilevante per due profili della indagine. Dal punto di vista lessicale, la Corte impiega il lemma 'palmare', al fine di sottolineare in maniera inequivocabile l'ovvietà dell'affermazione. Dal punto di vista sostanziale, essa ribadisce la inderogabilità del principio dell'equilibrio di bilancio, limitatamente alla parte preventiva in sede di competenza.

1690: «Questo insistere della Corte nel concepire l'obbligo della copertura come garanzia dell'equilibrio di bilancio, come prescrizione del pareggio tra entrate e spese e, più in generale, come limite quantitativo alle politiche di bilancio, oltre ad essere contrario al sistema delineato dalla Costituzione del 1948 [...] risulta assolutamente inutile riferito alle Regioni [...]. Se poi [...] si prendesse in considerazione la modifica dell'art. 81 introdotta recentemente, bisognerebbe constatare che un approccio del genere è assolutamente inutile anche rispetto allo Stato.», e, ancora, «A fronte di queste disposizioni non ha senso continuare a sostenere che l'obbligo della copertura serve a garantire l'equilibrio di bilancio, perché a ciò provvedono in maniera esplicita apposite disposizioni, e diventa inevitabile una lettura del quarto comma dell'art. 81 in termini di conformazione dei processi decisionali. Ciò vale oggi anche per lo Stato, tenuto conto che la norma non può avere significato diverso a seconda dell'ambito di applicazione; ciò varrà anche a seguito dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 81 poiché l'obbligo della copertura è integralmente riprodotto con modifiche che, a questi fini, non rilevano.».

²⁹⁹ La copertura finanziaria deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare. Essa deve essere considerata in relazione al tendenziale equilibrio tra le entrate e le uscite nel lungo periodo: sentt.1/1966; 54/1983; 384/1991; 359/2007; 213/2008. Si v. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., n. 4/2012, 4 e F. DONATI, *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, parte II, n. 4-5/1989, 1502-1553. Si v. anche D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., in particolare sulla connessione pareggio strutturale di bilancio e copertura finanziaria si vedano le pagine 35-39.

³⁰⁰ Op. ult. cit., 6.

³⁰¹ Si v. M. PIERONI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)*, cit., il quale classifica le principali definizioni e precisazioni della Corte costituzionale in materia di copertura finanziaria. Per quanto concerne specificamente la sent. 118/2012 si v. p. 7.

³⁰² Sent. 118/2012, giudizio per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione Sardegna contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto il Patto di stabilità interno per l'anno 2011. La Corte dichiara inammissibile il conflitto intersoggettivo promosso dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato.

Un'altra decisione "definitoria" è la n. 192 del 2012³⁰³. La decisione riguarda un ricorso in via d'azione promosso dal presidente del Consiglio contro gli artt. 3, 11, 31 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011, "Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria". Il ricorrente solleva diverse questioni di legittimità costituzionale nelle quali il parametro è sempre l'art. 81, c. 4 Cost.³⁰⁴. Nel dettaglio, la prima questione riguarda l'utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove o maggiori spese; la seconda riguarda la previsione di un saldo incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; la terza questione, infine, fa riferimento al collegamento vincolato tra le partite di entrata e la spesa di parte corrente³⁰⁵. Nel merito, l'art. 3 della l. regionale Abruzzo n. 39 del 2011 istituisce una voce di spesa "Interventi per lo sviluppo dell'aeroporto d'Abruzzo", autorizzando la spesa di euro 2.800.000,00 per l'anno 2011³⁰⁶. Poi, il c. 2, lett. b) dell'art. 3 della legge regionale Abruzzo n. 35 del 2011 prevede che parte di detta somma, esattamente di euro 1.600.000,00 sia coperta con economie di spesa. Sempre in merito alla copertura della spesa prevista per lo sviluppo turistico dell'aeroporto di Abruzzo, interviene anche l'art. 2 della legge regionale Abruzzo n. 39 del 2011, prevedendo, come modalità di copertura l'impiego di ulteriori e diverse economie di spesa³⁰⁷. La Corte argomenta in modo puntuale la illegittimità delle disposizioni oggetto del giudizio. L'art. 81, c. 4 Cost. «impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attivi dall'aggregato complessivo [...], effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo.»³⁰⁸. Tale pratica, posta in essere dal legislatore regionale, è definita dal Giudice delle leggi

³⁰³ Si v. M. PIERONI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)*, cit., 6-8, 10-12, 19, 26.

³⁰⁴ Si v. il punto 3 del considerato in diritto, sent. 192/2012.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ L'art. 3 della presente legge prevede l'inserimento dell'art. 15-bis nella legge regionale Abruzzo n. 1 del 2011.

³⁰⁷ Precisamente si parla di 1.200.000,00 derivante dall'impiego di economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese e di 1.600.000,00 derivanti da economie di spesa riguardanti l'intervento straordinario nel mezzogiorno. Si v. il punto 4, secondo paragrafo del considerato in diritto, sent. 192/2012.

³⁰⁸ Sent. 192/2012, punto 4 del considerato in diritto, par. 6.

«sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio»³⁰⁹, poiché la Regione Abruzzo ha travisato il significato preciso di alcuni concetti propri della finanza pubblica. Precisamente, la Corte da una parte afferma che il concetto di ‘economie di spesa’ collide con quello di programmazione, e dall’altra denuncia il travisamento del concetto di ‘vincolo’, impiegato in modo strumentale dalla Regione, al fine di convalidare l’extrapolazione di economie derivanti da risultati di amministrazione di anni precedenti, per giunta senza effettuare una previa verifica degli esiti di tale operazione. Vero è che l’unica eccezione alla regola dell’impiego di avanzi di amministrazione in seguito all’approvazione del consuntivo consiste nell’impiego dell’avanzo dei fondi vincolati. Tuttavia, purché possa dirsi legittimo tale impiego, esso deve avere a oggetto le sole spese conformi alla destinazione vincolata³¹⁰, ipotesi questa che non coincide con il presente caso. In questi termini, le disposizioni riferite alla prima delle tre questioni di legittimità promosse dal ricorrente, devono dichiararsi illegittime. La Corte costituzionale coglie l’occasione per ribadire che la previa approvazione del bilancio consuntivo, al fine di impiegare risorse nell’ambito del bilancio di competenza rappresenta il rispetto del «più generale principio dell’equilibrio di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica»³¹¹. Tale principio rappresenta «una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»³¹². La seconda questione denunciata dalla parte ricorrente riguarda una errata previsione di copertura delle spese derivanti dalla valorizzazione dell’aeroporto, errata poiché di fatto la quota

³⁰⁹ Sent. 192/2012, punto 4 del considerato in diritto, par. 7.

³¹⁰ Cfr. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 7.

³¹¹ Sulla previa approvazione del bilancio consuntivo, al fine di determinare la reale dimensione dell’avanzo di amministrazione si v. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 2, la quale definisce “avanzo presunto” quello che le amministrazioni determinano prima dell’approvazione del consuntivo di bilancio. Inoltre, nella sent. n. 70 del 2012, la Corte definisce il concetto di avanzo di amministrazione come «una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l’avanzo, il disavanzo o il pareggio. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l’approvazione del rendiconto dell’anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, “risultato presunto”. Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa», sent. n. 70 del 2012, punto 2.1 del considerato in diritto, par. 13. Si v. anche N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit.

³¹² Nella definizione del concetto di equilibrio di bilancio, la Corte rinvia alla sent. n. 70 del 2012. Sent. 192/2012, punto 4 del considerato in diritto, par. 9.

inizialmente prevista è stata in parte già utilizzata³¹³. La sentenza n. 192 del 2012 appare dunque importante sotto diversi profili. Dal punto di vista formale per la struttura argomentativa della decisione e, altresì, per l'impiego puntuale dei dati economici i quali acquisiscono una funzione dimostrativa delle tesi elaborate dal Giudice delle leggi. In aggiunta, in questa decisione la Corte non risparmia precisazioni concettuali circa l'equilibrio di bilancio, da una parte descrive dettagliatamente il concetto, dall'altra individua l'organo al quale spetta il controllo della decisione di bilancio.

Spesso il percorso argomentativo volto a definire la dimensione dell'equilibrio di bilancio (in larga parte riferito alle autonomie) è corredato dalla elencazione di regole contabili funzionali alla realizzazione della regola costituzionale. Così si legge nelle argomentazioni della sentenza n. 250 del 2013³¹⁴. La decisione, nella quale la Corte ancora una volta torna sulle finanze della Regione Abruzzo, si conclude con la dichiarazione della illegittimità degli artt. 13, c. 1 e 14, c. 1 della l. della Regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 bilancio pluriennale 2013-2015) e, in via consequenziale, degli artt. 1, 4, 11. Nel dichiarare l'illegittimità degli artt. 13, c. 1 e 14, c. 1 rispetto al parametro dell'art. 81, c. 4 Cost. invocato dal ricorrente, la Corte individua le ragioni nella indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto e nella creazione di uno squilibrio nel bilancio dipendente dall'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione. In aggiunta, l'illegittimità è da rinvenirsi anche nella previsione di una correlazione tra la posta di entrata e la spesa, correlazione questa che si pone in contrasto con il principio di unità del bilancio, già richiamato nella sent. n. 241 del 2013. A dire della Corte, tali previsioni, nella loro compresenza, rendono il bilancio dell'esercizio 2013 non in equilibrio poiché determinerebbero un sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili. In sostanza, l'impiego delle risorse effettivamente disponibili per spese non ancora perfezionate, al posto di adempiere a obbligazioni

³¹³ Deve registrarsi inoltre un intervento sostitutivo del legislatore regionale, del quale tuttavia, a domanda della Corte, le parti non hanno saputo produrre dati circa gli effetti del nuovo intervento. Tale conclusione ha portato la Corte a dichiarare la illegittimità anche di tale disposizione. Si v. il punto 5, ult. par. della sent. 192/2011.

³¹⁴ Dello stesso tenore è la sentenza n. 266 del 2013, nella quale si dichiara la illegittimità dell'art. 6 della l. Regione Molise n. 5 del 2013 (Bilancio regionale di competenza e di cassa per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013/2015) nella parte in cui impiega l'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio 2012 per finanziare voci relative al bilancio 2013.

scadute o in scadenza, determina la «lesione dell'equilibrio di bilancio». Nell'indicare puntualmente il comportamento dell'amministrazione regionale dal quale si ricava la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, si individua, altresì, chiaramente anche la possibile soluzione, nella piena discrezionalità – precisa testualmente la Corte – dell'amministrazione. Essa coincide con l'adozione di «appropriate variazioni del bilancio di previsione». A questo punto la Corte fornisce una definizione del principio dell'equilibrio di bilancio sotto diversi profili di osservazione. Da una parte il bilancio e la garanzia del suo equilibrio sono legati all'elemento tempo. Detto principio, scrive la Corte, è «esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio», da qui il concetto di equilibrio di bilancio dinamico, più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale e dalla stessa dottrina. Dall'altra, l'equilibrio non può limitarsi al concetto formale del rapporto tra entrate e spese, ma deve spingersi anche alla natura sostanziale del rapporto. In questi termini l'equilibrio di bilancio sostanziale deve guardare verso una ordinata programmazione delle transazioni finanziarie al fine di prevenire possibili squilibri. Un'altra voce che si lega e influenza la garanzia dell'equilibrio di bilancio è la situazione debitoria dell'ente in esame. Proprio il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione incide sull'equilibrio finanziario dell'ente.

Un richiamo esplicito alle regole contabili si ritrova anche nella sentenza n. 108 del 2014³¹⁵, frutto di un ricorso in via d'azione del presidente del Consiglio dei ministri contro gli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo n. 10 del 2013 che interviene modificando una serie di disposizioni contenute in diverse altre leggi regionali. Dopo aver dichiarato la estinzione del processo circa i cc. 5 e 6 della legge oggetto del giudizio per successiva abrogazione alla quale si collega la rinuncia del Governo, la Corte entra nel merito della questione relativa al restante c. 2³¹⁶. A dire della ricorrente,

³¹⁵ Sent. 108 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 1885-1896.

³¹⁶ Per chiarezza si riporta di seguito l'articolo in questione: L'art. 2 della legge regionale n. 10 del 2013 dispone: «L'articolo 4 della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo) è sostituito dal seguente: “Art. 4 (Norma finanziaria). 1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, stimati per il solo anno 2013 in euro 428.000,00, si provvede: a) con le risorse iscritte nell'ambito del capitolo di spesa 08.01.016 – 141501, denominato “Aiuti alla marineria pescarese ex art. 34 – commi 32 e 33 – del D.L. 18.10.2012, n. 179 convertito, con modifiche, in Legge 17.12.2012, n. 221” di euro 23.498,00; b) con le risorse iscritte sul capitolo di spesa di nuova istituzione 08.01.016 – 141502, da denominare “Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara – Articolo 4 della legge

la disposizione si pone in contrasto con gli artt. 81 c. 4 e 117 c. 3 Cost., in questo caso in relazione alla materia del coordinamento finanziario. Per sciogliere il dubbio di legittimità la Corte deve rispondere a tre quesiti: esistono norme interposte espressive di un principio di intrasferibilità assoluta di risorse tra spese obbligatorie e spese discrezionali? Tale operazione ha ricadute automaticamente negative sull'equilibrio di bilancio (art. 81, c. 4 Cost.)? E incide poi sull'equilibrio di cassa dell'ente che le pone in essere³¹⁷? Per quanto riguarda la prima questione la Corte costituzionale ricorda che è sempre possibile operare storni da un capitolo di bilancio all'altro, anche nel caso di partite di spesa di natura obbligatoria. In quest'ultimo caso sarà possibile effettuare la variazione quando il titolo è venuto meno³¹⁸. Inoltre, l'insieme delle regole per un sano impiego delle variazioni di bilancio è presente nella l. n. 196 del 2009, agli artt. 21, c. 6 e 33, c. 4³¹⁹. In aggiunta, per quanto concerne la lamentata violazione dell'equilibrio di bilancio, il Giudice delle leggi specifica che tale doglianza non può essere formulata «nel modo automatico prospettato dal presidente del consiglio dei ministri [...], senza collegare la censura all'eventuale assenza, nel capitolo attinto, di un'eccedenza di stanziamento sufficiente a coprire la nuova spesa deliberata [...] o alle ipotesi di carenza di istruttoria in ordine ai presupposti della variazione»³²⁰. Per tutte le considerazioni sopracitate la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità sollevata.

Una decisione che segna l'applicazione delle regole contabili in combinato disposto con l'art. 81 Cost. è la n. 6 del 2017. Questa pronuncia, che si pone a cavallo tra la indicazione delle regole contabili e la generale questione del rapporto tra autonomie e *balanced budget rules*, è il risultato di un ricorso in via d'azione del

regionale 11 marzo 2013, n. 6” di euro 404.502,00. 2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2013 sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 – 321907, denominato “Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale” è ridotto di euro 404.502,00; b) lo stanziamento del capitolo di spesa 08.01.016 – 141502 denominato “Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara – articolo 4 della l. 11 marzo 2013, n. 6” è incrementato di euro 404.502,00».

³¹⁷ Punto 3, par. 3 del cons. in diritto, sent. 108/2014.

³¹⁸ Punto 3.1., 6 del cons. in diritto. Nel passaggio argomentativo citato la Corte richiama la sent. n. 17 del 1961.

³¹⁹ In tali disposizioni si prescrive che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie possono avvenire nell'ambito delle spese rimodulabili, non già quando l'amministrazione «non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione» (art. 21, c. 6).

³²⁰ Punto 4.1., par. 1 del cons. in diritto.

Governo contro l'art. 3 della l. della Regione Sardegna n. 6 del 2016 recante "Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018" in riferimento all'art. 81, c. 3 Cost.³²¹. In sostanza, la norma oggetto stabilisce che la differenza tra il totale dell'entrata e della spesa costituisce disavanzo tecnico e ne dispone, di conseguenza, la copertura nei bilanci successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto al totale dei residui passivi reimputati e con il fondo pluriennale vincolato di entrata³²². La Corte, prima di svolgere un sindacato stretto sulle disposizioni oggetto del giudizio, circoscrive il *thema decidendum* e chiarisce il significato proprio del concetto di disavanzo tecnico³²³. Con un linguaggio lineare, il Giudice delle leggi illustra il complesso contesto normativo di riferimento. Intanto il disavanzo tecnico si iscrive nella più generale disciplina della riforma contabile ex d.lgs. n. 118 del 2011 e si lega inscindibilmente agli istituti della competenza finanziaria potenziata³²⁴ e del fondo pluriennale vincolato³²⁵. La competenza finanziaria potenziata permette di dare rilevanza contabile e giuridica alla dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive, si caratterizza per la natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale (riuniti in un unico documento) e rende vincolante l'obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa. E la stessa Corte che, nel passaggio argomentativo successivo, evidenzia le caratteristiche proprie della competenza finanziaria potenziata³²⁶. Come illustra, è l'istituzione della competenza finanziaria

³²¹ Il parametro costituzionale si pone in termini di relazione con in relazione con l'art. 3, c. 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

³²² Art. 3, c. 1 della l. regionale n. 6 del 2016.

³²³ Punto 3. del cons. in diritto, sent. n. 6 del 2017.

³²⁴ Il principio della competenza finanziaria contenuto nell'all. 1 al d.lgs. n. 118/2011, corretto e integrato dal d.lgs. n. 126/2014, dispone che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere e registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Il punto 2 dell'all. 4/2 del d.lgs n. 118/2011 specifica che la scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile. Per maggiori informazioni si v. www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/PrincipiContabili/.

³²⁵ Il fondo pluriennale vincolato è costituito da risorse accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Si v. A. BELTRAMI, *Armonizzazione dei sistemi contabili: al via la fase sperimentale*, in www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/CONVEGNO12042012/Riaccertamento_dei_residui_e_fondo_pluriennale_vincolato.pdf, 12 aprile 2012.

³²⁶ Punto 3., par. 5 del cons. in diritto.

potenziata a esigere la corrispettiva predisposizione del fondo pluriennale vincolato. Questa complessa disciplina contabile risponde alla esigenza –avvertita già da tempo – di rendere visibile il c.d. disavanzo sommerso³²⁷. Per questo fine si predispose la c.d. procedura di riaccertamento straordinario dei residui³²⁸, così da verificare l’insieme dei residui attivi e passivi al primo gennaio 2015³²⁹. La previsione di nuove regole contabili risponde alla necessità di porre un freno alle pratiche elusive dell’equilibrio di bilancio quali la stima e l’organizzazione di crediti e debiti, la sovrastima dei flussi finanziari di entrata in sede di previsione e la mancata riscossione dei crediti. Per porre rimedio a queste situazioni di ordine contabile, si è deciso d’intervenire, sul piano legislativo, attraverso la evidenza giuridica della diacronia tra riscossioni e pagamenti.

Poste le basi normative sulle quali si fonda il giudizio, la Corte entra nel merito della questione. Anzitutto, il disavanzo tecnico non è una mera constatazione di non conformazione tra le entrate e le spese, bensì «un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte»³³⁰. Questo istituto deve quindi essere interpretato in modo conforme a Costituzione, alla luce dei principi contabili. L’indicazione della interpretazione conforme a Costituzione come unica lettura in grado di salvare l’istituto del disavanzo tecnico, è corredata dal richiamo al rispetto del principio generale dell’equilibrio generale, di cui proprio il disavanzo tecnico rappresenta una eccezione. Tale eccezione trova giustificazione nelle «particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali»³³¹.

Proprio tali caratteristiche portano la Corte a definire il comportamento della Regione elusivo della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall’art. 81, c. 3a, Cost.³³². Il richiamo della Corte – corretto in punto di diritto – non

³²⁷ Sul concetto di disavanzo sommerso è ancora molto attuale lo studio di M. TRIMARCHI, *I debiti fuori bilancio e dipendenza fiscale dei comuni: un’ipotesi interpretativa*, in *Econ. pubbl.*, n. n. 3-4/1989, 197-203.

³²⁸ Tale procedura è prevista dall’art. 3, c. 7, del d.lgs. n. 118 del 2011.

³²⁹ In sostanza, con tale procedura si dispone il Secondo la richiamata disposizione, il riaccertamento straordinario dei residui al primo gennaio 2015 contestualmente all’approvazione del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l’esercizio di scadenza dell’obbligazione. Così, Corte cost., sent. n. 6 del 2017, punto 3., par. 9 del cons. in diritto.

³³⁰ Punto 4.1., par. 2 e punto 5. del cons. in diritto.

³³¹ Punto 4.1., ult. par. del cons. in diritto.

³³² Punto 4.2. del cons. in diritto.

risparmia, nell'analisi del linguaggio un rimprovero sull'obbligo di copertura delle leggi³³³. La gravità della situazione contabile della Regione – anche in forza dell'uso distorto dell'istituto del disavanzo tecnico – conduce la Corte a dichiarare, in via consequenziale, la illegittimità di tutta la legge di bilancio della Regione Sardegna³³⁴. La gravità della decisione è tale che nel passaggio argomentativo successivo la Corte definisce con chiarezza le scelte contabili che la Regione dovrà assumere. Afferma il Giudice che la Regione «dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, 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, nei termini precedentemente individuati»³³⁵. Nelle argomentazioni conclusive, la Corte ritorna sul concetto di equilibrio di bilancio inteso come la «[...] ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»³³⁶ e muove un monito al legislatore circa i criteri e le modalità adottate per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi. In buona sostanza, il Giudice delle leggi critica la scelta di intervenire sul fattore tempo, a discapito della equità intergenerazionale³³⁷.

Nell'opera di definizione, la Corte costituzionale inizia a chiedere alle parti dati finanziari certi e grandezze numeriche precise per potersi misurare con il parametro evocato e quindi con il rispetto dell'equilibrio di bilancio e intraprende un timido percorso di valorizzazione delle relazioni tecniche.

È il caso della sentenza n. 246 del 2012. Anche qui si tratta di un ricorso in via principale presentato dalla Regione Sicilia e avente a oggetto la Tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, unità di voto 2.4) in materia di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, prevista dall'art. 2, c. 1 della legge n. 184 del 2011 (bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale per il

³³³ Al punto 4.2., par. 2 la Corte ricorda alla Regione un precedente il cui soggetto resistente era proprio la Regione Sardegna (Sentenza n. 213 del 2008).

³³⁴ Punto 6., del cons. in diritto. L'illegittimità è motivata in relazione all'applicazione al bilancio 2016 dell'istituto del disavanzo tecnico; all'impegno di somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili e alla mancata individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni.

³³⁵ Punto 6., ult. par. del cons. in diritto.

³³⁶ In questa citazione la Corte si richiama a un precedente, sent. n. 250 del 2013.

³³⁷ Punto 5., ult. par.

triennio 2012-2014). Tale disposizione in sostanza quantifica il concorso dello Stato alla spesa sanitaria in euro 8.833.324.987,00³³⁸. Tra i parametri invocati dalla Regione figura anche l'art. 81 Cost. Tuttavia l'aleatoria individuazione della questione di legittimità conduce la Corte costituzionale a dichiarare la inammissibilità. Il Giudice delle leggi ricorda che spetta al ricorrente farsi carico della diligente individuazione del *petitum* e nella produzione degli atti necessari a sorreggerlo³³⁹. Specificamente, afferma la Corte, l'assenza degli elementi coesenziali alla determinazione degli equilibri generali della finanza pubblica, deve essere puntualmente indicata dalla parte ricorrente, nell'*an* e nel *quantum*. In sostanza, il «ricorso non può limitarsi ad ipotizzare, attraverso elementi argomentativi astratti e non equivoci, l'esistenza di squilibri economico-finanziari o di violazioni di precetti costituzionali, ma deve puntualmente definirne esistenza e coesistenza, se nel caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari correlati ai profili disfunzionali censurati.»³⁴⁰. Queste conclusioni sono importanti. Non si tratta solamente di un noto richiamo alla completezza del ricorso, dal quale non devono emergere carenze nella formulazione della domanda, in questa frase la Corte afferma l'esigenza di una definizione puntuale circa la possibile determinazione di squilibri finanziari. Tale precisione può comportare anche la richiesta della documentazione analitica finanziaria alla parte resistente. In questi termini, può affermarsi che la Corte ha ribadito la necessaria documentazione puntuale delle motivazioni del ricorso, e, nel caso di questioni afferenti agli equilibri della finanza pubblica, la precisazione deve essere dettagliata e analitica perché altrimenti non se ne possono comprendere i profili disfunzionali³⁴¹.

Il richiamo alla puntuale documentazione tecnico-finanziaria si trova anche nelle decisioni sulla regola della copertura finanziaria. È il caso, per esempio, della sentenza n. 224 del 2014³⁴², Nel precisare la dimensione sostanziale del principio di copertura finanziaria delle leggi, il Giudice definisce gli allegati ovvero i documenti dimostrativi

³³⁸ Punto 1 del considerato in diritto, sent. n. 246 del 2012.

³³⁹ Punto 2, par. 6 del considerato in diritto.

³⁴⁰ Punto 2, considerato in diritto, ult. par.

³⁴¹ Sulla generalità, astrattezza e assertività della motivazione; sulla insufficiente articolazione del *petitum* in termini di indicazioni del pregiudizio finanziario in riferimento al caso in esame si v. G. F. FERRARI, *Ancora sul finanziamento della sanità sulle Regioni speciali: dall'infondatezza all'inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 6/2012, 4028-4030.

³⁴² Sent. n. 224 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 4/2014, 3535-3545.

degli effetti economici delle leggi integrativi del principio costituzionale di cui all'art. 81, c. 4 Cost.³⁴³. Proprio tali documenti rappresentano il canale di informazione analitica per le assemblee deliberanti. Questo richiamo della Corte costituzionale non è di poco conto poiché nel breve passaggio richiamato si stabilisce da una parte il valore informativo-analitico dei documenti finanziari che accompagnano le leggi e, dall'altra la funzione di questi ultimi in relazione all'organo decisore (in questo caso le assemblee deliberative).

Diversamente, nella sentenza n. 237 del 2013 è la stessa Corte a valorizzare la Relazione allo schema del d.lgs. n. 156 del 2012, oggetto del giudizio. La decisione è frutto di un ricorso in via incidentale di una serie di tribunali ordinari avente a oggetto la l. n. 148 del 2011³⁴⁴. Tra le diverse norme parametro che si presumono violate, i ricorrenti includono anche l'art. 81 Cost. in relazione all'obbligo di copertura delle spese. La doglianza riguarda espressamente la disposizione della legge che prevede un costo zero. Rigettando la questione la Corte dichiara che, anche alla luce delle successive disposizioni, la modifica determinerà risparmi di spesa, per cui non si verifica alcuna violazione dell'art. 81 Cost. Nell'affermare ciò la Corte fa poi espresso riferimento alla relazione allo schema del d.lgs. n. 156 del 2012 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148)³⁴⁵.

Allo sforzo ermeneutico e ricostruttivo del concetto di equilibrio di bilancio, si accompagna una importante considerazione del contesto di crisi economico-finanziaria. I toni non raggiungono la dimensione della giurisprudenza costituzionale portoghese, ma incidono sulle argomentazioni della Corte costituzionale, come nella sentenza n. 241 del 2012. In questa decisione l'art. 81 Cost. non è parametro della decisione, ma compare come precisa argomentazione dell'Avvocatura dello Stato contro le pretese delle resistenti Regioni e viene quindi ripreso nelle motivazioni della Corte costituzionale³⁴⁶. Nel resistere, la Presidenza del Consiglio, rappresentata

³⁴³ La Corte costituzionale parla di «naturale ottemperanza», punto 4.2., par. 6 del cons. in diritto.

³⁴⁴ Recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”.

³⁴⁵ Un'altra decisione dove la Corte valorizza la documentazione tecnica e la lettura dei lavori preparatori è la n. 133 del 2016.

³⁴⁶ Specificamente il punto 10 del ritenuto in fatto e il punto 6.1., par. 5 del considerato in diritto, sent. 241/2012.

dall'Avvocatura dello Stato afferma che le disposizioni impugnate dalle ricorrenti sono «norme finanziarie “eccezionali” finalizzate a fronteggiare una situazione economica “emergenziale”, in quanto inserite in un percorso di risanamento della finanza pubblica al quale devono concorrere le autonomie anche le autonomie speciali»³⁴⁷. Le argomentazioni dell'Avvocatura mantengono costante il linguaggio della emergenza anche nelle affermazioni successive³⁴⁸. Essa precisa infatti che gli incrementi di entrata previsti dalle disposizioni impugnate sono diretti al «soddisfacimento di esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», al fine di «scongiurare gli effetti di una crisi economico finanziaria di portata internazionale»³⁴⁹. Nelle motivazioni della Corte, il punto relativo alla garanzia dell'equilibrio di bilancio, è affrontato in maniera esplicativa. Dichiara la Corte che, nel caso di specie, non può farsi riferimento «agli obiettivi di finanza pubblica [...] consistenti nell'impegno a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013.»³⁵⁰. Il ricorso all'argomento del 'pareggio di bilancio' quale impegno concordato in sede europea non ha valore per la Corte: «detti obiettivi sono in realtà generici, perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale.». Inoltre «il suddetto impegno a ridurre il pareggio di bilancio ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti [...]»³⁵¹. Sono tre i punti essenziali sui quali concentrare l'attenzione³⁵²: la definizione giurisprudenziale del principio dell'equilibrio di bilancio nell'evoluzione cronologica che si sta seguendo, in correlazione con il richiamo espresso al precedente giurisprudenziale contenuto nella sent. n. 142 del 2012; l'analisi dell'argomentazione

³⁴⁷ Punto 10, par. 3 del ritenuto in fatto, sent. 241/2012.

³⁴⁸ Sulla prosa delle decisioni della Corte costituzionale si v. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, cit., 113-116. L'A. analizza sia la struttura propria delle argomentazioni del Giudice delle leggi, sia l'impiego di figure retoriche volte a enfatizzare la decisione finale (si fa espresso riferimento a metafora, litote, ipotiposi; metonimia; anastrofe; preterizione).

³⁴⁹ Punto 10, par. 4 del ritenuto in fatto.

³⁵⁰ Punto 6.1., par. 5 del considerato in diritto.

³⁵¹ Analizza le argomentazioni della Corte costituzionale C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3650-3654, si v. in particolare pag. 3651.

³⁵² La disamina completa delle argomentazioni e delle tecniche decisorie impiegate dalla Corte costituzionale saranno oggetto dei successivi paragrafi.

della non giuridicità del vincolo e, infine, la comprensione del sintagma ‘ridurre il pareggio di bilancio’. È chiaro che affermare il carattere meramente politico del principio dell’equilibrio di bilancio, risponde ai tempi dettati per il decorrere della efficacia delle regole per le autonomie territoriali. La natura di impegno meramente politico a livello europeo, è sviluppato in precedenza anche nelle argomentazioni della sentenza n. 142 del 2012 della Corte costituzionale. I passaggi motivazionali sono sintetici e mancano forse delle argomentazioni necessarie alla comprensione precisa dei passaggi logico-argomentativi posti a fondamento dell’affermazione. Inoltre, nell’analisi testuale della decisione pare esservi un errore definitorio: cosa s’intende per riduzione del pareggio di bilancio? Il pareggio non è già un risultato di eguaglianza?

Un altro caso, diverso nel contenuto ma comune per la presenza della crisi nelle argomentazioni della Corte costituzionale è la sentenza n. 171 del 2014³⁵³, frutto di un ricorso del T.A.R. Piemonte contro gli artt. 1, 2, 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 recante “Istituzione del Comune di Mappano”. Secondo la parte ricorrente tale legge si porrebbe in contrasto con il principio della copertura finanziaria desumibile, tra gli altri, dall’art. 81 Cost. Nell’argomentare il presunto contrasto, il T.A.R. richiama la recente giurisprudenza della Corte dei conti (delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013, secondo cui alcuni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria sono già vincolanti per la legislazione regionale³⁵⁴. A dire della ricorrente, la creazione di un nuovo Comune attraverso il distacco di porzioni territorio di diversi comuni confinanti, senza la previa indicazione dei mezzi di copertura della spesa si pone in contrasto con l’art. 81, c. 4 Cost. e indirettamente con gli artt. 97 e 119, in relazione ai principi del buon andamento

³⁵³ Sent. n. 171 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 3/2014, 2715-2729.

³⁵⁴ Punto 1.1., par. 3, sent. 171/2014. La delibera recante “Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213)” è consultabile al seguente link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2013/delibera_10_2013_sezaut_inpr.pdf. Nella delibera, la Corte dei conti si pronuncia circa l’efficacia della riforma costituzionale che introduce il principio dell’equilibrio di bilancio e afferma che «Benché l’applicazione della nuova disciplina sancita dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sia rinviata all’esercizio finanziario 2014, al pari di quella concernente l’equilibrio dei bilanci ed il ricorso all’indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che risulta applicabile a regime, ai sensi del disposto di cui all’articolo 21, comma 3, della legge n. 243/2012, non prima dell’esercizio 2016, deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardanti il principio di copertura finanziaria, implicitamente anticipati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari».

delle amministrazioni pubbliche e all'autonomia finanziaria degli enti locali. Per la Corte la questione di legittimità costituzionale non è fondata poiché la creazione di un nuovo Comune per scorporo deve avvenire alla luce del principio della invarianza della spesa. Nello sviluppo del presente punto argomentativo, il Giudice delle leggi richiama, ancora una volta, il «contesto economico e giuridico [attuale], nel quale le esigenze di finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi»³⁵⁵. Per queste ragioni la Corte definisce insensata la presunta violazione dei principi della copertura finanziaria delle leggi, del buon andamento della pubblica amministrazione e non rilevante il richiamo alla delibera n. 10 del 2013 della Sezione autonomie della Corte dei conti poiché è diverso il controllo richiesto nella presente questione³⁵⁶.

b. Le Regioni di fronte all'equilibrio di bilancio

Il controllo del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ha visto in massima parte nelle autonomie il principale destinatario del controllo³⁵⁷. Le ragioni sono molteplici e vanno dalla difficile realizzazione concreta di un ricorso contro leggi di spesa statali per mancata copertura, alla struttura stessa del giudizio in via d'azione, per cui le Regioni per poter ricorrere alla Corte contro una legge statale per un parametro diverso dall'art. 117 Cost., devono vantare una concreta menomazione delle competenze legislative. Proprio su quest'ultimo punto la Corte ha richiamato le Regioni nei pochi ricorsi presentati. Le decisioni sulle finanze regionali riguardano principalmente il criterio della copertura finanziaria e il coinvolgimento delle autonomie speciali nel risanamento della finanza allargata.

Nelle prime decisioni dell'anno 2012, la Corte ricorda che la regola dell'equilibrio di bilancio si applica indubbiamente anche alle autonomie. Così è indicato espressamente nella sentenza n. 192 del 2012 dove la Corte ribadisce che pareggio ed

³⁵⁵ Punto 4.1., par. 2 del cons. in diritto.

³⁵⁶ Non un controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali, bensì un controllo di legittimità-regolarità sugli enti locali.

³⁵⁷ Si v. l'intervento di G. RIVOSECCHI, *Relazione*, Seminario "Ragionando sull'equilibrio di bilancio. La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità", Ferrara, 1 febbraio 2016.

equilibrio tendenziale *ex art. 81, c. 4 Cost.* valgono anche per le Regioni. Questi principi, ribadisce la Corte, «si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda [...] non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti.»³⁵⁸. Rileva altresì, l'importanza che la Corte riserva al ruolo del legislativo regionale nella decisione di bilancio. Proprio il Consiglio regionale rappresenta il presidio legislativo in grado di tutelare gli equilibri del bilancio

In altre decisioni la Corte ricorda che, per quanto concerne le regole contabili sul bilancio, anche le Regioni devono garantire un bilancio chiaro e solido. Così si esprime il Giudice delle leggi nella sent. n. 131 del 2012, risultato di un giudizio in via principale presentato dal Presidente del Consiglio e avente a oggetto gli artt. 1, 2, 4, c.1, 5, 10, c. 2 e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 (Istituzione del Centro regionale sangue). Tali disposizioni si presumono in contrasto con gli artt. 1, c. 2, 4 c. 1, 10 c. 2, 117, c. 3, 120, c. 2 e 81 Cost. Per quanto concerne specificamente l'art. 81 Cost., la ricorrente suppone che la Regione Calabria, nell'istituire il Centro regionale sangue non abbia né quantificato correttamente gli oneri finanziari per l'anno 2011 e né tantomeno quantificato gli oneri per gli anni successivi, trascurando l'obbligo costituzionale di indicare i relativi mezzi di copertura³⁵⁹. La Corte, prima di entrare nel merito della questione in oggetto, svolge due premesse: la prima ha ad oggetto la estendibilità anche alle Regioni della esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, *ex art. 81 Cost.*³⁶⁰; la seconda riguarda la definizione di copertura finanziaria. Quest'ultima, per essere tale, deve possedere cinque caratteristiche: credibilità; sufficiente sicurezza; non arbitrarietà ovvero non irrazionalità e deve essere in un rapporto equilibrato con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri³⁶¹. Poste le premesse, il Giudice delle leggi dichiara che la legge regionale Calabria, istitutiva del Centro regionale sangue, viola l'art. 81 Cost. poiché non solo indica per l'anno 2011 una somma insufficiente per coprire le spese, ma anche perché non quantifica

³⁵⁸ Sent. 192/2012, punto 6, par. 9 del considerato in diritto.

³⁵⁹ Parte. 5 del considerato in diritto, sent. 131/2012.

³⁶⁰ Nel secondo paragrafo del punto 5, considerato in diritto: «anche il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira», sentt. 106/2011; 141/2010; 100/2010.

³⁶¹ Nell'elencare le caratteristiche necessarie affinché possa parlarsi di copertura finanziaria la Corte rinvia alla sent. 272/2011. Per una sintesi delle caratteristiche individuate dalla Corte costituzionale si v. la sent. 213/2008, punto 6.1. del considerato in diritto.

l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi e non indica i relativi mezzi per farvi fronte. Al di là della veridicità economica della conclusione alla quale arriva la Corte, la laconicità dell'affermazione non permette di comprendere nel merito la questione di legittimità. Se per la seconda argomentazione non si possono avere dubbi relativamente al percorso logico della Corte, poiché se non sono state previste né l'ammontare delle spese, né tantomeno la relativa copertura risulta ovvia la violazione dell'art. 81 Cost., diverse sono le considerazioni da svolgersi per la prima affermazione della Corte. Più precisamente, la Corte costituzionale non argomenta sul primo punto, ossia sulla insufficiente copertura finanziaria per l'anno 2011, dichiarando tautologicamente che la somma prevista dalla legge regionale n. 24 del 2011 è, appunto, insufficiente. Vero è che nel secondo paragrafo del punto 5 del considerato in diritto, il Giudice delle leggi dà conto dell'onore previsto dalla Regione (500.000,00 euro) e dei relativi capitoli di spesa, tuttavia tale lettura non consente una conoscenza dell'*iter* logico compiuto dalla Corte.

Sempre sulle regole contabili, il Giudice delle leggi specifica il rapporto che lega l'art. 81 Cost. agli artt. 17 e 19 della l. n. 196 del 2009. Nella sentenza n. 26 del 2013, anch'essa frutto di un ricorso in via d'azione del Governo contro una legge regionale, la Corte coglie l'occasione per tornare sul valore delle regole contabili. L'oggetto del ricorso sono gli artt. 4, c. 2 e 7, c. 5, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011 (Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale))³⁶². Prima di entrare nel merito delle singole questioni relative alla norma parametro dell'articolo 81 della Costituzione, la Corte puntualizza che nel presente giudizio dovrà applicarsi il «testo vigente della norma», in forza dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 2012³⁶³. Per i profili di merito, la Corte afferma che la censura dell'art. 4, c. 2 della legge regionale n. 27 del 2011 è fondata in relazione alla mancata copertura della legge di spesa e per

³⁶² Sent. 26 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 402-422. Si v. inoltre D. NOCILLA, *Sulla attitudine delle disposizioni legislative ad efficacia differita a costituire oggetto di sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 422-429.

³⁶³ Punto 3.1. del considerato in diritto, sent. 26/2013. Sul punto torna anche G. SILVESTRI, *Relazione "Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2013, Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 27 febbraio 2014"*, pag. 63, in http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/documentazione/relazioni_annuali.do.

il contestuale rinvio della indicazione della copertura a successive disposizioni. Nell'accogliere la questione di legittimità costituzionale, la Corte chiarisce il rapporto che sussiste tra principio generale dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.* e gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009. Questi ultimi rappresentano «una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese» poiché da una parte l'art. 17 fa riferimento alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, dall'altra l'art. 19 estende tali modalità a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In altre parole, tali disposizioni sono «una semplice puntualizzazione tecnica [...] ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica»³⁶⁴. L'operazione argomentativa della Corte non finisce qui, essa specifica infatti, attraverso una sistematica elencazione in lettere, i requisiti necessari affinché possa dirsi legittimamente coperta una legge di spesa: a) esplicita indicazione del mezzo di copertura; b) possibilità di prevedere la copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale solo per le spese continuative e ricorrenti³⁶⁵. La Corte va oltre e nel catalogare la spesa regionale come pluriennale avente una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, a seconda del concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano, ammonisce la Regione Sardegna, la quale avrebbe dovuto indicare la previsione di spesa e la clausola di salvaguardia³⁶⁶. In particolare, nel caso di previsioni di spesa a carattere pensionistico, l'art. 17, c. 7, della legge n. 196 del 2009, prescrive la predisposizione di una relazione tecnica indicante le proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari³⁶⁷. Parimenti illegittima è l'individuazione postuma dei mezzi di copertura. Per tale ragione la Corte dichiara

³⁶⁴ Punto 4.1. del cons. in diritto, sent. 26/2013.

³⁶⁵ Inoltre, nell'indicare i criteri generali in materia di copertura delle leggi di spesa, la Corte costituzionale richiama la giurisprudenza precedente. In particolare si vedano le sentt. n. 9 del 1958, n. 359 del 2007, n. 386 e n. 213 del 2008 (punto a); le sentt. n. 16 del 1961 e n. 213 del 2008 (punto b); le sentt. n. 331 del 1988, n. 26 del 1991 e n. 446 del 1994.

³⁶⁶ La clausola di salvaguardia della copertura delle leggi di spesa consiste nella individuazione della compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesima. Essa ha la funzione di garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onore e la relativa copertura. Così M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, cit., 202.

³⁶⁷ Nel caso di specie, la Regione Sardegna avrebbe dovuto accompagnare alla legge «il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni». Punto 4.1., par. 4 del cons. in diritto, sent. 26/2013. Si v. anche C. MANACORDA, *Contabilità pubblica*, cit., 108.

l'illegittimità in via consequenziale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4, comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria.

Le stesse caratteristiche si trovano nella sentenza n. 241 del 2013 avente a oggetto la l. della Regione Abruzzo n. 2 del 2013³⁶⁸. In particolare il Presidente del Consiglio impugna gli artt. 7, c. 4, 16, 19, 27 e 28. In questa decisione la Corte torna su una serie di regole indicate come essenziali a una sana gestione contabile; regole enunciate nei precedenti giurisprudenziali³⁶⁹. Prima di tutto la Corte ricorda alla resistente di esser già intervenuta su tali questioni, proprio su disposizioni della stessa Regione³⁷⁰. Proprio la tenuta degli equilibri finanziari richiede il rispetto di una serie di regole relative alla formazione del bilancio. La prima regola che richiama espressamente il Giudice delle leggi consiste nel divieto di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo³⁷¹. In sostanza, non è possibile riprogrammare una economia di bilancio. A dire della Corte, tale riprogrammazione è lesiva dell'art. 81 Cost. In aggiunta, tale lesività viene definita ancora più evidente nel caso di specie rispetto alla precedente declaratoria di illegittimità. Questo perché il concetto stesso di 'economia di stanziamento' (la differenza cioè tra somme stanziare e somme impegnate) è di per sé irriducibile al concetto di vincolo idoneo a legittimare l'eventuale trasferimento. La seconda regola che la Corte richiama attiene alle modalità attraverso le quali può determinarsi nei fatti una violazione dell'art. 81, c. 4 Cost. per mancata copertura finanziaria delle leggi. In tal senso, possono incorrere nella declaratoria di illegittimità costituzionale sia le disposizioni di copertura della spesa, sia le stesse disposizioni che determinano la spesa³⁷².

³⁶⁸ Recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)".

³⁶⁹ Si v. per tutte la sent. n. 192 del 2012.

³⁷⁰ Punto 2.1., primo par. del considerato in diritto, sent. 241/2013.

³⁷¹ Nel caso di specie è pertanto fatto divieto alla Regione Abruzzo di utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente dall'esercizio 2012, nel successivo esercizio 2013.

³⁷² Nell'affermare tale seconda regola, la Corte richiama una serie di precedenti: sentt. 212/2012; 216/2012 e 26/2013. Tale previsione pare aggiungere un requisito alle regole contabili conosciute. Le leggi dalle quali possono derivare spese a carico del bilancio devono quantificare la spesa e indicare la copertura finanziaria. Così A. BRANCASI, *La Corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, n. 5/2013, 3721.

Il tenore esplicativo delle argomentazioni, insieme al tecnicismo di tipo economico della decisione, hanno portato parte della dottrina ad affermare che la Corte costituzionale si sia spinta sino al punto di dettare regole contabili³⁷³. Nei due anni trascorsi dalla approvazione della l. cost. n. 1 del 2012, e dalla introduzione nel testo costituzionale del richiamo formale al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, può dirsi che la Corte ha – nell'attesa della efficacia della riforma – declinato una serie di regole poste a fondamento del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio regionale³⁷⁴.

La chiarezza nella stesura del bilancio investe la stessa predisposizione delle Unità previsionali di base (d'ora in poi con acronimo UPB) dei bilanci regionali. Tale puntualizzazione è contenuta nella sentenza n. 141 del 2014³⁷⁵ attraverso la quale la Corte è chiamata decidere sulla legittimità di una serie numerosa di disposizioni riferite alla l. della Regione Campania n. 4 del 2011³⁷⁶ e legge della Regione Campania n. 3 del 2012³⁷⁷. Tra le molteplici questioni di legittimità che la Corte è chiamata ad affrontare vi è quella relativa alle cc.dd. Unità previsionali di base, di seguito con l'acronimo UPB³⁷⁸. Nella lettura delle disposizioni oggetto del giudizio, la Corte denuncia l'inesistenza di una UPB per la quale la stessa Regione Campania prevede

³⁷³ Così A. BRANCASI, *La Corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, 3720-3727.

³⁷⁴ Critico su questa giurisprudenza costituzionale è A. Brancasi, op. ult. cit., 3722, il quale parla di un vero e proprio controllo contabile-finanziario da parte della Corte costituzionale. Non deve trascurarsi che le regole di contabilità regionale sono contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), modificato da ultimo con il decreto ministeriale 4 agosto 2016 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi).

³⁷⁵ Sent. n. 141 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 3/2014, 2312-2349.

³⁷⁶ Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011".

³⁷⁷ Recante "Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario"

³⁷⁸ Le Unità Previsionali di Base rappresentano un livello di aggregazione di capitoli finanziari, finalizzato ad agevolare la lettura del bilancio. che formano oggetto di approvazione parlamentare. In altre parole, le unità previsionali di base formano l'insieme organico delle risorse finanziarie riferite ad aree omogenee di attività coerenti con l'articolazione organizzativa di ciascuna amministrazione.

una spesa³⁷⁹; la mancata indicazione specifica di una UPB³⁸⁰; l'inesistenza di un ambito (il n. 2) funzionale alla copertura di una spesa prevista in una legge precedente³⁸¹.

Una sentenza che segna un ulteriore tassello nella definizione della dimensione della giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio e della cc.dd. *balanced budget rules* è la n. 107 del 2016³⁸². La questione di legittimità sollevata dal Governo ha a oggetto l'art. 6 della l. della Regione Molise n. 25 del 2014³⁸³. Il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 81, c. 3, e 117, c. 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 15 del d.l.gs. n. 76 del 2000 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208). La questione non è nuova alla Corte costituzionale e riguarda, in generale, la situazione contabile della Regione Molise³⁸⁴. Nelle precedenti occasioni la Corte costituzionale ha richiamato la Regione Molise su due punti: contabilizzazione di crediti privi di accertamento giuridico³⁸⁵ ed errata utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto³⁸⁶. Nel corso delle vicende relative al bilancio della Regione, si registra anche l'intervento ispettivo del MEF, nel quale si rileva che è stato posto in essere un riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, peraltro limitato agli esercizi 2011, 2012 e 2013. Dalla operazione emerge un disavanzo straordinario derivante dal saldo negativo frutto della revisione dei residui attivi e passivi, pari ad euro 60.423.952,35³⁸⁷. Ciò nonostante, la Corte fa salva la disposizione regionale perché, nelle more del giudizio, è stata approvata una disposizione che

³⁷⁹ Si fa riferimento alla UPB 12.42.82 relativa alla prevenzione delle frodi sui fondi comunitari, punto 6.5 del cons. in diritto, sent. 141/2014.

³⁸⁰ È il caso della UPB relativa alle spese di costituzione della Società finanziaria regionale per azioni, punto 6.7., par. 4 del cons. in diritto.

³⁸¹ Punto 6.8., par. 5 del cons. in diritto e 6.10. del cons. in diritto.

³⁸² Sent. n. 107 del 2016, in *Giur. cost.*, n. 3/2016, 906-916.

³⁸³ Recante "Assestamento di bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33".

³⁸⁴ La Corte costituzionale si è già pronunciata sul bilancio e sul corretto impiego delle regole contabili da parte della Regione Molise con le sentt. nn. 138 e 266 del 2013 (la seconda delle quali annotata nella ricerca). La Corte richiama esplicitamente i propri precedenti nel punto 2. Del cons. in diritto, sent. 107 del 2015.

³⁸⁵ La Regione lo ha fatto per una cifra pari a euro 1.286.613.416,17.

³⁸⁶ In sostanza, la Regione non ha conferito immediata ottemperanza ai due giudicati costituzionali, i quali vietavano, da un lato, di contabilizzare nel rendiconto crediti non provati e, dall'altro, di applicare un avanzo di amministrazione presunto (assolutamente incongruente con la grave situazione debitoria del servizio sanitario regionale, ufficialmente sancita dalla sottoposizione al piano di rientro sanitario). Punto 2., par. 4 del cons. in diritto.

³⁸⁷ Punto 2., par. 6 e 7 del cons. in diritto.

autorizza di fatto la c.d. rateizzazione in sette anni dei disavanzi al 31 dicembre 2014, attraverso quote costanti³⁸⁸. In aggiunta, per la Corte il ricorrente non fornisce alcuna prova circa il denunciato disequilibrio, ma, al contrario l'impugnazione dello stesso accantonamento³⁸⁹ previsto «produce comunque un intervento riduttivo del disavanzo ed un conseguente effetto migliorativo rispetto al reale assetto economico-finanziario configurato dal coevo bilancio di previsione». In questi termini, decade il dubbio di legittimità sollevato dal Governo in relazione alla nuova versione dell'art. 81, c. 3 Cost.³⁹⁰. Per supportare la tesi della non fondatezza delle accuse mosse dal ricorrente, la Corte costituzionale adduce argomentazioni di ordine propriamente fattuale³⁹¹ relative alla sola situazione contabile. In aggiunta, nella decisione in esame, pare emergere una lettura differente del principio del coordinamento finanziario, per certi aspetti speculare rispetto alla classica concezione “punitiva” verso le sole Regioni. Di fatto dalla lettura delle argomentazioni della Corte costituzionale, pare delinearsi per lo Stato la funzione di “custode” della finanza pubblica allargata³⁹², per cui allo Stato-

³⁸⁸ Si fa riferimento all'art. 9, c. 5 del d.l. n. 78 del 2015, convertito con l. n. 125 del 2015. Tale disposizione prevede che «In deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei sette esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La deliberazione di cui al presente comma contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il Presidente della giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro.». LA durata del ripiano è stata poi estesa è stata poi estesa (art. 1, c. 691, della l. di stabilità n. 208/2015) sino a dieci anni, ferma restando la maggior durata della rateizzazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità. Così P. SANTORO, *Assorbimento pluriennale del disavanzo di esercizio delle regioni e proiezione sui futuri equilibri*, 22 maggio 2016, in <http://www.giuristidiamministrazione.com>. Sul riaccertamento ordinario dei residui passivi si v. anche CORTE DEI CONTI SEZIONI DELLE AUTONOMIE, *Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali*, Delib. n. 9/SEZAUT/2016/INPR, <http://www.corteconti.it/>.

³⁸⁹ In considerazione della grave situazione di squilibrio, la Regione prevede di fronteggiarne l'eccezionale situazione con una quota, pari ad euro 2.423.952,35, ricavata attraverso le economie realizzate nel corso dell'esercizio 2014, e, per la rimanente somma di 58 milioni di euro, attraverso un accantonamento del 10 per cento della stessa a valere sui dieci successivi esercizi.

³⁹⁰ A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. cost.*, n. 3/2016, 919, punto 2.

³⁹¹ Op. ult. cit., 921.

³⁹² Punto 3., par. 3, del cons. in diritto: «[...] È vero tuttavia che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a

legislatore è richiesto un comportamento imparziale e coerente³⁹³. I problemi della sentenza in esame, e del caso non sono di poco conto. La Corte nel salvare le modalità approntate dalla Regione Molise finalizzate al risanamento dei conti, produce tre ordini di questioni. Il prim'ordine di questioni attengono alle giustificazioni che la Corte impiega per salvare le disposizioni regionali e alla prevalenza del contesto sull'atto. Il second'ordine di questioni attiene al complesso di moniti che il Giudice delle leggi rivolge sia alla Regione Molise, sia allo Stato³⁹⁴. Infine, le ultime questioni riguardano specificamente il risultato della decisione e il suo incidere direttamente sulla dimensione dogmatica dell'equilibrio di bilancio. È chiaro infatti che disporre la modulazione temporale del ripianamento attraverso una vera e propria rateizzazione del disavanzo, sposta nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e rimanda agli esercizi futuri oneri e responsabilità.

A ben vedere, il richiamo alle regole contabili che determinano la dimensione del generale equilibrio di bilancio non si spingono fino a ritenere illegittime autonome – seppur conformi – regole contabili regionali. È il caso della sentenza la sentenza n. 184 del 2016. La pronuncia, anche in questo caso esito di un ricorso in d'azione del Governo, ha ad oggetto una serie di disposizioni della legge della Regione Toscana n. 1 del 2015 recante “Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008”³⁹⁵, per contrasto degli artt. artt. 81, 97 e 117, v. 2, lett. e), Cost.³⁹⁶. In questa decisione la Corte coglie l'occasione per definire con chiarezza le funzioni generali del bilancio. Per prima cosa, tale strumento è «un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche

«canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]».

³⁹³ Richiama l'attenzione su questo punto C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in Forum di *Quad. cost.*, 12 ottobre 2016, 4.

³⁹⁴ Resta fuori, dal computo dei soggetti e degli organi richiamati, la Corte dei conti, che ha pur sempre parificato i rendiconti generali della Regione Molise per gli anni finanziari 2013 e 2014. Si v. sul punto P. SANTORO, *Assorbimento pluriennale del disavanzo di esercizio delle regioni e proiezione sui futuri equilibri*, cit.

³⁹⁵ Precisamente gli artt. 13, 15, c. 3, 18, cc. 1 e 6, 19, 23 e 31, c.1, lett. g)

³⁹⁶ Questi in relazione agli artt. 38, 39, 42, 43, c. 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e alla l. n. 243 del 2012.

pubbliche»³⁹⁷. Tale bene funge da metro di giudizio per la collettività che si è chiamati ad amministrare poiché attraverso il bilancio il cittadino può constatare la conformità tra quanto promesso e quanto effettivamente realizzato. Perché possa leggersi, il bilancio deve caratterizzarsi dei caratteri, inscindibili dice la Corte, della chiarezza, della significatività, della specificazione³⁹⁸. L'argomentazione logico-deduttiva della Corte prosegue con l'indicazione di un ulteriore tassello. Dopo la definizione del bilancio come un bene pubblico funzionale alla fondamentale valutazione dell'amministrato e dei caratteri dello stesso, la Corte indica come necessaria la previsione di «esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» a completamento delle validazioni contabili che risultano dalle sofisticate tecniche di standardizzazione³⁹⁹. In aggiunta, il mantenimento di una distinta, seppur armonica, disciplina contabile, rappresenta una valorizzazione della democrazia rappresentativa, «nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese»⁴⁰⁰. Nella successiva analisi delle singole questioni di legittimità la Corte cassa le disposizioni regionali che prevedono una diversa scansione temporale dell'approvazione dei bilanci, per cui non è ammissibile la presentazione della proposta della legge di bilancio regionale oltre i trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato⁴⁰¹, e le disposizioni elusive del vincolo di destinazione dei trasferimenti europei⁴⁰².

Infine, nella giurisprudenza costituzionale sulla legislazione a carattere finanziario delle Regioni, non mancano i richiami alla leale collaborazione a al principio di coordinamento. Una delle decisioni è la n. 3 del 2013⁴⁰³ che origina da un giudizio in

³⁹⁷ Punto 3., par. 5 del cons. in diritto.

³⁹⁸ Punto 3., par. 6 del cons. in diritto.

³⁹⁹ Punto 3., par. 7.

⁴⁰⁰ Punto 3., penultimo par.

⁴⁰¹ Punto 6., par. 2 del cons. in diritto.

⁴⁰² Punto 8. del cons, in diritto.

⁴⁰³ Si v. Q. CAMERLENGO, *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, 614-629, il quale individua «nel trattamento riservato all'autonomia speciale, che per i profili quivi considerati nulla o poco si differenzia dall'autonomia ordinaria», il principale punto di osservazione, 614.

via principale tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, quale parte resistente⁴⁰⁴. Nel merito, il Governo impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), in relazione agli articoli 4, 5 e 6 dello statuto della Regione e agli artt. 3, 81, c. 4, 97, 117, c. 3, e 119, c. 2, della Costituzione⁴⁰⁵. La Corte, dopo aver dichiarato la cessazione della materia del contendere per quanto concerne alcune disposizioni⁴⁰⁶, e dopo aver mosso una critica alle doglianze del Governo circa la presunta violazione degli artt. 97, c. 1 e 117, c. 3 Cost. dal momento che manca una specifica motivazione⁴⁰⁷, accoglie una serie di questioni di legittimità in relazione alla scelta della Regione di stabilizzare il personale dipendente⁴⁰⁸ e di elargire un beneficio economico⁴⁰⁹. Per quanto concerne le *balanced budget rules* le principali questioni di legittimità possono suddividersi in tre distinti punti: il rispetto del principio di leale collaborazione; il principio del coordinamento della finanza pubblica e il criterio della informazione; la competenza in materia di riduzione dello *stock* di debito pubblico e la competenza in materia di fissazione della percentuale massima per l'assunzione di nuovi muti. Il primo punto ha ad oggetto l'art. 16, c. 1, della legge impugnata. Tale disposizione prevede una condizione alla effettiva ottemperanza dell'obbligo di solidarietà per la Regione che si estrinseca nell'assicurazione «da parte dello Stato della [...] attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 [...] e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome,

⁴⁰⁴ Sent. n. 3 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 107-136.

⁴⁰⁵ In particolare gli artt. impugnati sono l'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012).

⁴⁰⁶ Si tratta dell'art. 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, relativi ad assegnazioni forfettarie di contributi, non soggette a rendicontazione, poiché nel mentre è entrata in vigore la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007), che ha modificato entrambe le norme impuginate in modo da riparare i vizi contestati dal Governo.

⁴⁰⁷ Tale questione viene pertanto dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, punto 3.1, ult. paragrafo, sent. 3/2013.

⁴⁰⁸ La Corte dichiara la illegittimità dei processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale di riferimento, dal punto di vista del rispetto dei limiti quantitativi. Si v. il punto 4 del considerato in diritto, sent. 3/2013.

⁴⁰⁹ Si v. il punto 6 del considerato in diritto, sent. 3/2013.

Comuni e Province»⁴¹⁰. Per la Corte tale disposizione è illegittima poiché viola sia il principio di leale collaborazione, sia l'art. 119 Cost.⁴¹¹. Il secondo punto concerne la questione del monitoraggio del patto di stabilità interno, ai fini del coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale. Precisamente, la Corte dichiara la illegittimità della disposizione regionale che individua tempi diversi da quelli individuati su scala nazionale in materia di comunicazione dei dati finanziari⁴¹². In merito al terzo punto, la Corte costituzionale dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alle regole regionali in materia di riduzione dello *stock* del debito pubblico per gli enti locali, poiché essa non si pone in contrasto con la normativa nazionale. Sarà poi compito della Regione adattare il proprio sistema alle nuove regole in materia di debito, indicate dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo così il monitoraggio e la confrontabilità dei dati⁴¹³. Infine, nel quarto e ultimo punto, la Corte non fa che confermare la prevalenza della normativa statale sulla normativa regionale. La disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia infatti, nel consentire l'assunzione di mutui in termini meno stringenti rispetto a quelli statali, si pone in violazione dell'art. 117 Cost. in relazione al principio del coordinamento finanziario⁴¹⁴.

Infine, è necessario ricordare che la riforma costituzionale e gli impegni assunti in sede europea hanno giustificato lo sviluppo di sistemi di controllo basati sul meccanismo premio-sanzione e aventi a oggetto le finanze regionali. Sulla questione la

⁴¹⁰ Punto 7.2. del cons. in diritto, sent. 3/2013.

⁴¹¹ Per maggiori approfondimenti si v. Q. CAMERLENGO, *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, cit., 623 il quale ricorda che tale principio caratterizza tutti gli spazi di interazione tra Stato e Regioni. Proprio il modello negoziale dell'accordo «ha conquistato anche i campi dominati dalle relazioni finanziarie, e ciò è particolarmente significativo in un frangente drammatico come il presente in cui tutti gli enti che, ex art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica (e non solo!) sono chiamati a compiere sforzi immani in vista del contenimento della spesa pubblica e dell'ottimale utilizzazione delle risorse più che mai scarse.».

⁴¹² Dalla disposizione regionale si evince che la data ultima per l'invio dei dati è il 31 luglio e non già il 31 marzo, come stabilito a livello nazionale. In questo modo – afferma la Corte – non si vede come essa possa entrare in possesso dei dati di ciascun ente locale in tempo utile. Punto 9.2. del cons. in diritto, ult. par., sent. 3/2013.

⁴¹³ Punto 8.3 del cons. in diritto, ult. paragrafo. Si v. anche Q. CAMERLENGO, *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, cit., 628, par. 5.1.

⁴¹⁴ Sulla copertura finanziaria si v. anche la sentenza n. 85 del 2014, nella quale sono richiamati ancora una volta i principi fondamentali del coordinamento finanziario. Nel caso di specie la Regione Abruzzo aveva impiegato le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi per finalità diverse. Tale previsione si pone in contrasto con il principio del contenimento della spesa pubblica (art. 2, c. 98 della l. n. 191 del 2009) e con i più generali principi fondamentali statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Corte si espressa nella sentenza n. 219 del 2013, risultato di un ricorso di diverse Regioni contro il d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42)⁴¹⁵. La questione relativa alla presunta violazione dell'art. 81 della Costituzione ha ad oggetto l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011⁴¹⁶. Tale disposizione prevede che, nel caso di enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) caratterizzati da una situazione di evidente squilibrio finanziario⁴¹⁷, il Ministero dell'economia e delle finanze possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, c. 1, lett. d), della l. n. 196 del 2009. Il controllo sugli squilibri finanziari a cui sono sottoposte le Regioni non è una novità nell'ordinamento giuridico poiché, come già ha avuto modo di dire la Corte costituzionale⁴¹⁸, è competenza della Corte dei conti anche il controllo sull'attività amministrativa complessiva delle regioni, in relazione agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio⁴¹⁹. Nel chiarire il tipo di controllo contestato dalle ricorrenti, la Corte precisa che «il disegno costituzionale – delineato in base ai principi di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81), e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali [...]»⁴²⁰.

⁴¹⁵ Sent. n. 219 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 4/2013, 3029-3145. In particolare le Regioni ricorrenti sono: Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Sicilia; Emilia-Romagna; Umbria; Lazio; Campania e le Province autonome di Trento e Bolzano.

⁴¹⁶ Precisamente il testo introdotto dal d.l. n. 174 del 2012.

⁴¹⁷ Lo squilibrio finanziario è chiaramente definito dalla disposizione in esame attraverso l'individuazione di quattro indicatori: il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; il disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; la presenza di anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi e, infine, l'aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali. (Così l'art. 5, c. 1, lett. a); b); c) e c-bis)).

⁴¹⁸ Il richiamo è alla sentenza n. 29 del 1995.

⁴¹⁹ Punto 16.3. del cons. in diritto, par. 3, sent. 219/2013. Al punto 16.4., par. 1, la Corte costituzionale definisce tale meccanismo come un potere strumentale all'esercizio delle funzioni altrove assegnate alla Corte dei conti.

⁴²⁰ *Ibidem*. Si v. anche M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, cit., 639 ss.

(segue): c. *Le Regioni speciali*

Come dispone la riforma costituzionale, lo sforzo del risanamento dei conti pubblici e il rispetto delle *balanced budget rules*, riguardano anche le Regioni a Statuto speciale⁴²¹. Nella giurisprudenza di questi anni, la Corte ritorna più volte sulle autonomie speciali. Un esempio è la sentenza n. 155 del 2015⁴²² che origina da diversi ricorsi in via d'azione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* aventi a oggetto, nel complesso, gli artt. 13 e 14, c. 13-bis, del d.l. n. 201 del 2011 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 214 del 2011. Tali articoli dispongono l'anticipo in via sperimentale dell'istituzione dell'imposta municipale propria (IMU)⁴²³. A dire delle ricorrenti tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81 Cost., per due ordini di ragioni: l'una afferente il mancato esercizio delle proprie funzioni in ragione della carenza di risorse finanziarie determinata dalla disposizione⁴²⁴ e l'altra relativa alla lesione delle attribuzioni degli enti locali «gravati dall'onere di fornire un contributo all'erario, con riverbero negativo sulla Regione, che dovrebbe farsene corrispondentemente carico»⁴²⁵. Nel decidere sulle diverse questioni di legittimità, la Corte coglie l'occasione per delineare le novità di rilievo delle relazioni finanziarie tra Stato ed autonomie speciali⁴²⁶, a partire dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009⁴²⁷. Dalla lettura combinata di questa disposizione e dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), la Corte individua una serie di principi⁴²⁸

⁴²¹ Oltre alla decisione citata nel corpo del testo si vedano anche le sentt. 252 e 263 del 2015.

⁴²² Sent. n. 155 del 2015, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, 1291-1293.

⁴²³ L'IMU è prevista dall'art. 8, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale). Sul ruolo della imposta immobiliare nella finanza locale si v. per tutti F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, 101-106.

⁴²⁴ Punto 4.1., par. 4 del cons. in diritto.

⁴²⁵ Punto 4.1., par. 5 del cons. in diritto.

⁴²⁶ Punto 6. Del cons. in diritto.

⁴²⁷ Tale articolo, rubricato "Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome", è in parte riportato al punto 6.3. del cons. in diritto.

⁴²⁸ Nel dettaglio tali principi sono: 1. indefettibilità del metodo pattizio nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali; 1. principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione; 2. necessaria razionalizzazione e perequazione del meccanismo ri-determinativo del

posti a fondamento di un necessario bilanciamento tra «le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata»⁴²⁹; richiamato dalla stessa Corte in modo più categorico, qualche paragrafo più avanti, laddove si fa riferimento a un necessario «bilanciamento dei principi costituzionali di tutela della autonomia finanziaria degli enti territoriali a statuto speciale con l'equilibrio finanziario di cui agli articoli 81 e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla sopravvenuta novella». Nei termini sopraesposti il Giudice delle leggi afferma testualmente che il principio costituzionale dell'autonomia finanziaria deve essere bilanciato con il principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.*, in una visione allargata della finanza pubblica.

Dopo aver affermato il necessario bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente in gioco (autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio) operato dal legislatore, la Corte costituzionale denuncia la mancanza del profilo collaborativo tra autonomie speciali e Stato, ciò nondimeno dichiara la inammissibilità delle questioni poiché essa non può sostituirsi direttamente al legislatore, ma deve limitarsi a valutarne posteriormente la correttezza delle scelte⁴³⁰. Nel passaggio argomentativo seguente, la Corte consegna un monito esplicito e grave al legislatore. I mutamenti legislativi che investono le risorse finanziarie delle autonomie speciali devono sempre tenere in considerazione le funzioni di queste ultime, alla luce del principio di proporzionalità, in modo da non turbare proprio l'equilibrio di bilancio⁴³¹. La Corte mette in guardia il legislatore sulle conseguenze di una mancata condivisione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, delle cui ricadute si dovrà tenere conto nella definizione del principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.* In senso rafforzativo il Giudice delle leggi richiama alcuni precedenti – sentt. nn. 1 del 1966;

riparto fiscale; d) criterio guida della “sostituzione” dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale. Così la Corte costituzionale al punto 6.3., par. 4 del cons. in diritto.

⁴²⁹ Punto 6.3., par. 5 del cons. in diritto.

⁴³⁰ Al punto 7.1. del cons. in diritto, la Corte costituzionale afferma che «il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza». Sul *self restraint* della Corte in materia di Regioni e alla luce della riforma costituzionale del 2012 si v. sul punto A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, cit., 56, 57.

⁴³¹ Punto 7.1., par. 5 del cons. in diritto.

384 del 1991; 213 del 2008; 250 del 2013; 266 del 2013; 40 del 2014; 10 del 2015⁴³² – e ricorda che il principio dell’equilibrio di bilancio impone al legislatore una garanzia anche in senso dinamico, ossia connesso all’elemento tempo, nei caratteri della continuità⁴³³.

Ulteriori decisioni relative alle autonomie speciali riguardano il potenziamento dei controlli della Corte dei conti, pertanto si è deciso di darne conto nel relativo paragrafo.

Un caso particolare è la n. 88 del 2014⁴³⁴ che può definirsi una decisione strategica nel percorso di definizione del concetto di equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale. In concreto, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 9, cc. 2 e 3; 10, cc 3, 4 e 5; 11 e 12, della l. n. 243 del 2012⁴³⁵, in quanto violerebbero le proprie prerogative costituzionali e statutarie.

Precisamente, l’art. 10, rubricato “Ricorso all’indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali”, ai cc. 3, 4, 5 disciplina le operazioni di indebitamento e di investimento realizzate attraverso l’utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, le quali possono svolgersi solo previa conclusione di apposite intese in ambito regionale, finalizzate alla garanzia del saldo per il complesso degli enti territoriali della Regione⁴³⁶. Le modalità attraverso le quali si svolgono le presenti operazioni sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d’intesa con la Conferenza unificata (art. 9, c. 5 della l. n. 243 del 2012)⁴³⁷. In ogni caso, se tali operazioni non sono svolte secondo le intese di cui all’art. 9, c. 3 della l. n. 243 del 2012, esse sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali (art. 9, c.4

⁴³² Tutte le sentenze richiamate della Corte sono analizzate nella presente ricerca. Si rinvia all’elenco delle pronunce della Corte costituzionale.

⁴³³ Punto 7.3., par. 2 del cons. in diritto.

⁴³⁴ Sent. n. 88 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 1606-1632.

⁴³⁵ Recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione”.

⁴³⁶ Alla data della presente decisione non era ancora intervenuta la modifica del computo del saldo di bilancio a livello regionale, disposto dall’art. 1, c. 1 lett. a) della l. n. 164 del 2016 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali). Pertanto all’epoca della decisione l’obiettivo al quale sono obbligate le Regioni consiste nel saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; 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 (art. 9, c.1 della l. n. 243 del 2012 previa modifica).

⁴³⁷ Le ricorrenti lamentano la presunta illegittimità del c. 5 dell’art. 9 poiché «contemplerebbe un atto regolamentare statale in un ambito di competenza regionale», in violazione dell’art. 117, c. 6 Cost., dell’art. 5, c. 2, lett. b), della l. cost. n. 1 del 2012 e del principio di leale collaborazione. Punto 1, par. 3 del considerato in diritto, sent. n. 88/2014.

della l. n. 243 del 2012). In via derivata, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento impugnano anche i cc. 2 e 3 dell'art. 9. In relazione a tali disposizioni, le ricorrenti lamentano la violazione di una serie di disposizioni degli Statuti⁴³⁸; dell'art. 1, cc. 132, 136, 152 e 156, della l. n. 220 del 2010⁴³⁹ e la l. n. 42 del 2009⁴⁴⁰. È impugnato altresì l'art. 11 che disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali di Regioni ed enti locali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, nel quale, tra le altre cose, si istituisce un Fondo straordinario per il concorso dello Stato. Infine, è impugnato l'art. 12 della l. n. 243 del 2012, rubricato "Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico", «poiché violerebbe l'autonomia finanziaria e il principio con sensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» e violerebbe altresì – al c. 3 – il principio di leale collaborazione, non prevedendo l'intesa in sede di Conferenza unificata⁴⁴¹.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, dopo aver chiarito l'ammissibilità del ricorso avente a oggetto la l. n. 243 del 2012 quale legge a forza passiva rinforzata⁴⁴², definisce il contesto storico e giuridico nel quale inserire il presente atto. Nel fare ciò, il Giudice delle leggi compie un *excursus* normativo puntuale⁴⁴³: dal Patto "Euro plus",

⁴³⁸ Nel merito, i parametri invocati sono gli artt. 4, c. 1, n. 1) e n. 1-bis), 48 e seguenti, 52 e 54 della l. cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); l'art. 9 del decreto legislativo n. 9 del 1997 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni); gli artt. 42 e seguenti della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2006 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia); gli artt. 69 e seguenti, 74, 79, 80, 81 e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); l'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); l'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 7 del 1979 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento) e l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino).

⁴³⁹ Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011".

⁴⁴⁰ Recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

⁴⁴¹ Punto 1, par. 5, 6 del cons. in diritto, sent. n. 88/2014.

⁴⁴² Punto 3 del cons. in diritto, sent. n. 88/2014. La dottrina si è molto interrogata sulla peculiarità della l. n. 243 del 2012, per alcuni non solo legge rinforzata e perciò gerarchicamente parificata alla categoria delle leggi ordinarie, ma vera e propria legge organica. Si rinvia a N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 89-144.

⁴⁴³ Punto 5 del cons. in diritto.

al “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria”, sino alla legge istitutiva del vincolo del pareggio strutturale di bilancio, la l. cost. n. 1 del 2012. Proprio in riferimento alla citata legge di revisione costituzionale, la Corte compie un ulteriore passaggio argomentativo circa le modifiche introdotte, nei paragrafi cinque, sei, sette e otto del punto 5 del considerato in diritto.

Al di là delle norme elaborate nel contesto europeo e delle disposizioni che hanno direttamente modificato il testo costituzionale, la Corte elenca poi una serie di disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012 che hanno direttamente determinato il contenuto della l. n. 243 del 2012 e direttamente rapportabili alle disposizioni oggetto del giudizio. Nel fare ciò la Corte rigetta la tesi della parte resistente, secondo la quale l’intera disciplina del bilancio è ormai materia di competenza esclusiva dello Stato, stante il passaggio della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” nel c. 2 dell’art. 117 Cost. Tale affermazione non può esaurire la complessità di rapporti, situazioni e norme posti alla base del sistema complessivo della finanza pubblica. La novità rispetto a casi precedenti e analoghi – ed è questo uno dei punti fondamentali – è rappresentata proprio dalla legge rinforzata in questione. In tal senso, non si lascia più all’interprete il compito di determinare, alla luce dei principi generali, i presupposti giustificativi della disciplina statale relativa alla finanza pubblica, ma si sceglie puntualmente «sia la fonte — la legge rinforzata — sia i suoi contenuti»⁴⁴⁴. Entrando nel merito delle doglianze avanzate dalle ricorrenti, la Corte costituzionale prima di tutto definisce legittima la previsione statale di una eguale disciplina del ricorso all’indebitamento per Regioni ed enti locali, anche ad autonomia speciale⁴⁴⁵. Questo perché la disciplina dell’indebitamento è «ancillare»⁴⁴⁶ rispetto ai principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Nello stesso passaggio argomentativo il Giudice delle leggi richiama puntualmente i principi ispiratori della riforma costituzionale che introduce il principio dell’equilibrio di bilancio e i soggetti che sono chiamati al rispetto degli stessi. Si parla esplicitamente di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.); di unità economica e giuridica dell’ordinamento (art. 120, c. 2, Cost.). Per quanto riguarda i soggetti, la Corte volge lo sguardo non solo alle istituzioni di ogni ordine e grado, ma

⁴⁴⁴ Punto 6., par. 4 del cons. in diritto.

⁴⁴⁵ Punto 7.1. del cons. in diritto.

⁴⁴⁶ Punto 7.2. del cons. in diritto.

anche al cittadino nei confronti dell'altro cittadino e delle generazioni future⁴⁴⁷. Per quanto concerne la questione di legittimità relativa al c. 5 dell'art. 10, l. n. 243 del 2012, nel quale si dispone un intervento con decreto del Presidente del consiglio per stabilire i criteri e le modalità di attuazione del ricorso all'indebitamento per Regioni ed enti locali, la Corte ne dichiara la fondatezza. Il c. 5 dell'art. 10 è illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica» dopo le parole «criteri e modalità di attuazione»⁴⁴⁸. Per tale via, il Giudice delle leggi circoscrive l'intervento dell'esecutivo al solo ambito tecnico, escludendo possibili interventi di tipo politico. È infondata invece la questione relativa al coinvolgimento della sola Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica attestati gli elementi di tecnicità richiesti⁴⁴⁹. Nei punti successivi la Corte analizza le questioni relative al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12), congiuntamente alla disposizione che disciplina il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali (art. 11). Due sono le indicazioni che pervengono dal Giudice delle leggi: da una parte la correttezza della lettura sistematica delle disposizioni in oggetto, per cui la garanzia del «rigore finanziario» non può essere disgiunta dalla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e dall'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali⁴⁵⁰; dall'altra l'interpretazione teleologica delle disposizioni in esame, da intendersi come integrative dei principi costituzionali di solidarietà e di eguaglianza «alla cui stregua tutte le autonomie territoriali e [...] tutti i cittadini devono, anche nella ricordata ottica intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.»⁴⁵¹. Infine, la Corte dichiara la illegittimità del c. 3 dell'art. 12 nella parte in cui non prevede il conseguimento dell'intesa con la Conferenza unificata al posto del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁴⁵².

⁴⁴⁷ Per l'analisi dottrinale del concetto di 'generazioni future' si rinvia alla nt. 157 del presente lavoro. La Corte costituzionale fa espressamente riferimento alle generazioni future nell'ultimo capoverso del punto 7.2. del cons. in diritto.

⁴⁴⁸ Punto 8.1., par. 12 del cons. in diritto.

⁴⁴⁹ Anche su questi punti, relativi alla tecnica nella determinazione delle regole di bilancio, è bene ritornare nella parte relativa alla elaborazione del dato giurisprudenziale.

⁴⁵⁰ Punto 10.2., par. 2 del cons. in diritto.

⁴⁵¹ Punto 10.2., par. 3 del cons. in diritto.

⁴⁵² Punto 10.3., par. 7 del cons. in diritto.

(segue): d. Sulla regola della copertura finanziaria delle leggi regionali

La regola della copertura finanziaria delle leggi di spesa ha subito una importante modifica con l'approvazione della riforma costituzionale. Da un lato il criterio della copertura si è esteso sino a comprendere anche le leggi di bilancio, dall'altro lato tale criterio ha visto nella giurisprudenza costituzionale una maggiore specificazione circa le risorse che possono essere destinate a coprire una spesa e le regole contabili da seguire⁴⁵³.

Una delle principali decisioni in materia è la n. 309 del 2012⁴⁵⁴ che ha ad oggetto l'art. 1, cc. 5, 6 e l'art. 5 della legge della Regione Campania n. 2 del 2012⁴⁵⁵. La censura riguarda la insufficiente copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa previste dagli articoli oggetto della questione⁴⁵⁶. Tale insufficienza si determina per due ragioni: insufficiente copertura in termini di cassa e utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione effettiva della disponibilità poiché manca di fatto l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2011. Nel motivare il dispositivo, il Giudice delle leggi evidenzia diversi profili utili alla ricerca. Specificamente le modifiche apportate dalla legislazione regionale non prevedono una copertura effettiva delle spese poiché l'impiego dell'avanzo di amministrazione è ora accertato per l'anno 2011⁴⁵⁷. La Corte entra nel merito e specifica che, in seguito all'approvazione sia del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 (legge regionale n. 8 del 2012), sia del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 (legge regionale n. 25 del 2012) può accertarsi la creazione di un avanzo di amministrazione pari a euro 6.054.475.869,26⁴⁵⁸. Ciò nonostante, nel rendiconto 2011 si certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per «la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77». Tali dati conducono la Corte a

⁴⁵³ Oltre alle decisioni citate nel corpo del testo si ricordano le sentt. nn. 157 del 2012; 181, 212, 307 del 2013.

⁴⁵⁴ Si v. M. PIERONI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)*, cit., 13, 27.

⁴⁵⁵ Recante "Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014".

⁴⁵⁶ Punto 1, par. 2 del considerato in diritto, sent. 309/2012.

⁴⁵⁷ Punto 2, par. 2 del considerato in diritto.

⁴⁵⁸ Punto 2, par. 4 del considerato in diritto.

formulare un monito nei confronti del legislatore regionale che si sostanzia in un invito all'«assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio» poiché dalla lettura congiunta di tutti i dati afferenti al bilancio si evince che vi è uno squilibrio strutturale della situazione economico-finanziaria. Tuttavia data l'intervenuta legge di modifica, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere. Nell'affrontare la questione di legittimità relativa all'art. 5 della citata legge, la Corte procede separatamente: prima i cc. 1, 2 e 3 e poi, in un punto successivo il c. 4. Per quanto concerne il primo profilo l'oggetto della questione ha a che fare con la situazione debitoria dell'ente. Precisamente l'autorizzazione alla accensione di nuovi prestiti richiede la contestuale definizione dei necessari mezzi di copertura negli esercizi futuri e il rispetto del limite del 20% delle entrate. Nell'argomentare su questo specifico punto la Corte ricorda come l'art. 10, c. 2 della l. n. 281 del 1970 rappresenti una norma interposta nel giudizio in questione poiché tale disposizione è posta a tutela degli equilibri strutturali del bilancio dell'ente territoriale. Ne consegue che la mancata dimostrazione econometrica del rispetto della percentuale massima di ricorso all'indebitamento da una parte e la contestuale assenza del prospetto riassuntivo circa l'ammortamento dei prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri relativi agli anni seguenti dall'altra, determina la mancanza assoluta di parametri quantitativi per la valutazione delle operazioni successive. In questo modo il contrasto con l'art. 81, c. 4 si determina per violazione diretta dell'art. 10, c. 2 della l. 281 del 1970 la quale specifica i principi nel caso concreto⁴⁵⁹.

Da qui possono ricavarsi alcune riflessioni riassuntive in merito alla presente decisione. La prima riflessione riguarda l'argomentazione puntuale in punto di motivazione svolta dal Giudice delle leggi. Appare chiaro, infatti, che ogni singola questione è affrontata in modo analitico e puntuale, con precisi riferimenti a dati econometrici. Infine, ultima riflessione in riferimento alla presente decisione riguarda la classificazione dell'art. 10, c. 2 della legge n. 281 del 1970 quale norma parametro interposta nel giudizio del bilancio regionale, nel quale si stabilisce il limite massimo dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei

⁴⁵⁹ Punto 3.1., parr. 2, 3, 4 del considerato in diritto, sent. 309 del 2012.

mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione in relazione all'insieme delle entrate⁴⁶⁰.

Sempre sulla nozione di copertura finanziaria deve farsi riferimento alla già citata sentenza n. 241 del 2013. Nel decidere sulla legittimità della l. della Regione Abruzzo n. 2 del 2013⁴⁶¹ il Giudice delle leggi afferma che la copertura finanziaria deve investire sia le disposizioni di spesa, sia le disposizioni che determinano la spesa. Questa puntualizzazione non è di poco conto, la Corte costituzionale infatti riconosce la necessità di specificare i mezzi di copertura non solo nelle disposizioni sostanzialmente di spesa, ma anche nelle disposizioni dalle quali può derivare un onere.

Oltretutto, la Corte ritorna su tale specificazione anche nella sentenza n. 224 del 2014, avente a oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano⁴⁶². La Corte costituzionale, dopo aver specificato che non è ancora applicabile l'art. 81 Cost. riformato⁴⁶³, entra nel merito e torna, ancora una volta, sul concetto di copertura finanziaria delle leggi. Nel percorso argomentativo, che si conclude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, c. 4 Cost., la Corte afferma che la mancata indicazione testuale della c.d. copertura non coincide con la mancanza effettiva e concreta di oneri⁴⁶⁴. Pertanto anche leggi che non prevedono testualmente un onere possono comunque determinarne effetti finanziari concreti. La copertura finanziaria è dunque un precetto a natura sostanziale⁴⁶⁵ previsto dall'art. 81, c. 4 Cost., e ora riprodotto nell'art. 81, c. 3 Cost⁴⁶⁶.

Su cosa può essere impiegato per coprire una spesa si deve fare riferimento alla sentenza n. 18 del 2013. La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto svariate

⁴⁶⁰ Tale comma, plurime volte modificato nel corso del tempo, è stato recentemente abrogato dal d.lsg. n. 126 del 2014.

⁴⁶¹ Legge regionale Abruzzo n. 2 del 2013 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013"

⁴⁶² In particolare, la norma oggetto è l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2013, recante "Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fon-diario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico".

⁴⁶³ Punto 2 del cons. in diritto, sent. n. 224 del 2014.

⁴⁶⁴ Punto 4.1., par. 2 del cons. in diritto. A sostegno della presente affermazione la Corte richiama un proprio precedente, la sent. n. 30 del 1959.

⁴⁶⁵ Punto 4.2., par. 2 del cons. in diritto.

⁴⁶⁶ Tale principio contabile è poi espressamente richiamato nel titolo dell'art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della più volte citata l. n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

disposizioni della legge della Regione Calabria n. 47 del 2011 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)⁴⁶⁷. La questione di legittimità costituzionale intreccia il delicato argomento dei dipendenti pubblici e della spesa per personale. In particolare, la Regione non dispone alcuna copertura finanziaria della nuova struttura della Segreteria generale e della Direzione, ognuna delle quali composta da tre unità di personale; e non dispone altresì la copertura della nuova spesa che si determina dall'aumento da una a tre delle sezioni tecniche. Afferma la Corte che non basta stabilire normativamente che non vi saranno oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale⁴⁶⁸, ritenuta invece sufficiente dalla difesa regionale. Per la Corte tale esclusione rappresenta una «clausola di stile, priva di sostanza, in quanto né il testo della disposizione, né la difesa regionale forniscono alcuna spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese derivanti da un aumento di organico, senza incidere sul bilancio»⁴⁶⁹.

Nel dichiarare la illegittimità di disposizioni per la mancata copertura finanziaria la Corte entra quasi sempre nel merito contabile della questione e indica la dimensione della copertura. È il caso della sentenza n. 28 del 2013⁴⁷⁰. Con tale decisione la Corte si pronuncia su varie questioni relative alla legge finanziaria 2012 della Regione Campania, in particolare gli artt. 11, c. 4, 22, 23, cc. 6, 7 e 10, 24, cc. 2 e 3, 27, c.1, lett. b), 32, c. 2, 37, 45, cc. 1 e 3, e 50 della legge della Regione Campania n. 1 del 2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012). I profili di legittimità che qui interessano sono relativi agli artt. 22⁴⁷¹, 37⁴⁷² e 50⁴⁷³ della legge impugnata in

⁴⁶⁷ Sent. n. 18 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 291-324.

⁴⁶⁸ Contenuta nell'art. 32, c. 1 della l. regionale n. 47 del 2011. Si v. il punto 10.2. del considerato in diritto, sent. 18/2013.

⁴⁶⁹ Punto 10.2., 2 par. del considerato in diritto, sent. 18/2013.

⁴⁷⁰ Sent. n. 28 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 437-472.

⁴⁷¹ Tale disposizione prevede la istituzione di una «società di scopo per azioni, denominata Campania Ambiente e Servizi spa, per lo svolgimento di funzioni in materia ambientale e di prevenzione, nonché di manutenzione del patrimonio immobiliare della Regione, degli enti regionali e del servizio sanitario regionale nonché in materia di servizi strumentali degli enti predetti», con capitale sociale pari a 500.000 euro. Si v. il punto 1.2. del ritenuto in fatto, sent. 28/2013.

⁴⁷² Tale disposizione istituisce il «fondo per la gestione delle crisi e dei processi di sviluppo», con un onere, per il 2012, pari a 1 milione di euro. Si v. il punto 1.2. del ritenuto in fatto, sent. 28/2013.

⁴⁷³ Tale articolo istituisce il fondo di finanziamento delle Università campane, autorizzando la spesa di 1 milione di euro. Si v. il punto 1.2. del ritenuto in fatto, sent. 28/2013.

relazione all'art. 81, c. 4 Cost. Ognuna delle disposizioni elencate prevede una spesa per un totale di circa euro 2.500.000,00⁴⁷⁴. Tali spese gravano tutte sulla medesima unità previsionale di base 7.28.135, "Fondo di riserva per le spese impreviste", il quale ammonta, per l'anno 2012, a euro 868.000, se ne deduce che tali spese sarebbero in parte prive di copertura e di conseguenza illegittime giacché in contrasto con l'art. 81, c. 4 della Costituzione. Nell'argomentare la dichiarazione di illegittimità la Corte afferma che la violazione dell'art. 81 c. 4 Cost. è più radicale di quanto lamentato dal ricorrente⁴⁷⁵. L'unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012. In questi termini è palmare il contrasto con le regole di contabilità, poiché si è stabilito che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso "previste" – siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili⁴⁷⁶.

Sempre illegittime per violazione dell'art. 81, c. 4 (mancata individuazione dei mezzi di copertura della spesa), sono l'art. 24, c. 3 della legge impugnata il quale prevede la possibilità per l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania di disporre nuove assunzioni; l'art. 45, comma 3, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie.

Sul concetto della copertura, la Corte richiama più volte, in funzione di specificazione tecnica della disposizione costituzionale quanto disposto dalla legge n. 196 del 2009, lo si è visto in generale per altre decisioni e lo si vede nella sentenza n. 51 del 2013⁴⁷⁷. Il Commissario dello Stato per la Regione Sicilia impugna la delibera legislativa relativa al ddl. n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria) in relazione all'art. 81, c. 4 della Costituzione. È da precisare che la Regione è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità e che al momento dei fatti non era in grado di garantire l'equilibrio di bilancio. Nel caso in esame la Corte costituzionale dichiara la illegittimità della delibera regionale. Sotto il profilo delle regole poste a fondamento

⁴⁷⁴ L'incertezza è riconducibile alla spesa prevista dall'art. 37 poiché non è esattamente quantificata, in quanto il fondo per la gestione di crisi (istituito proprio dall'articolo in questione) è finanziato anche mediante le «risorse liberate della programmazione 2000-2006».

⁴⁷⁵ Punto 6., par. 3 del cons. in diritto, sent. 28/2013.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ Sent. 51/2013, in *Giur. cost.*, n. 2/2013, 827-838.

del principio dell'equilibrio di bilancio il Giudice delle leggi è molto chiaro. Al punto 4 del considerato in diritto⁴⁷⁸ afferma che sono specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, c. 4 Cost. le prescrizioni contenute nell'art. 1, c. 796 lett. b) della l. n. 296 del 2006⁴⁷⁹; nell'art. 2, c. 80 secondo periodo e c. 95 della l. 191 del 2009 (Legge finanziaria per il 2010)⁴⁸⁰; l'art. 11, c. 1 del d.l. n. 78 del 2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica)⁴⁸¹ e, infine, l'art. 20, cc. 1 e 2, del dlgs. n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)⁴⁸². Nel richiamare la Regione al rispetto delle disposizioni che sono specificazione del principio di copertura delle spese *ex art.* 81, c. 4 Cost. il Giudice delle leggi definisce

⁴⁷⁸ Per una lettura delle disposizioni elencate si v. anche il punto 3.1 del cons. in diritto, sent. 51/2013.

⁴⁷⁹ Tale disposizione istituisce per il triennio 2007-2009, un Fondo transitorio la cui ripartizione tra le regioni interessate da elevati disavanzi è disposta con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. L'accesso alle risorse del Fondo è subordinato alla sottoscrizione di apposito accordo comprensivo di un piano di rientro dai disavanzi. «Il piano di rientro deve contenere sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, per renderlo conforme a quello desumibile dal vigente Piano sanitario nazionale e dal vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di fissazione dei medesimi livelli essenziali di assistenza, sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010, sia gli obblighi e le procedure previsti dall'articolo 8 dell'intesa 23 marzo 2005 sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005. La norma stabilisce altresì la predisposizione di un procedimento di verifica annuale del piano e, nel caso in cui, si prefiguri il mancato rispetto di parte degli obiettivi di riduzione del disavanzo, la regione interessata può proporre misure equivalenti che devono essere approvate dai Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze. Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

⁴⁸⁰ Tali disposizioni stabiliscono che «[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

⁴⁸¹ La disposizione ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio.

⁴⁸² Questa ultima disposizione stabilisce che nell'ambito del bilancio le regioni garantiscono una esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard* e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. In sostanza un invito alla esattezza numerica come fondamentale presupposto alla lettura del bilancio.

chiaramente il contenuto, in un elenco per punti (a, b, c)⁴⁸³. Sono esse la prevalenza del Piano di rientro (PNR) sugli interventi regionali presenti e futuri (a); la valorizzazione del modello procedimentale pattizio (b); la necessaria conciliazione contabile tra le spese previste nel Piano di rientro e le determinazioni del bilancio di previsione (c). Ancora una volta la Corte costituzionale ricorda che non può demandarsi ai provvedimenti attuativi la individuazione della copertura della spesa. La mancanza della indicazione dei mezzi di copertura determina la illegittimità della intera delibera regionale poiché il vizio per così dire finanziario investe «il complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).»⁴⁸⁴.

e. Sulla rinnovata centralità della Corte dei conti

Che la Corte abbia assunto un ruolo centrale nel controllo della finanza pubblica è cosa ovvia⁴⁸⁵, che la centralità si leghi necessariamente alle condizioni di crisi del paese è cosa meno ovvia⁴⁸⁶. Ne sono esempio le novità introdotte dal d.l. n. 174 del 2012, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”⁴⁸⁷. Il principale obiettivo che il legislatore si prefigge consiste nel rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale⁴⁸⁸. Per tale via, sono sottoposti a

⁴⁸³ Punto 4. del cons. in diritto, par. 2, 3, 4, sent. 51/2013.

⁴⁸⁴ Punto 5 del cons. in diritto, ult. par., sent. 51/2013.

⁴⁸⁵ Sul legame inscindibile delle diverse funzioni della Corte dei conti si v. il richiamo di F. FRACCHIA, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2008, 669, alle parole dell'allora Presidente della Corte dei conti Tullio Lazzaro che vedeva nella tutela della finanza la missione centrale e tradizionale della Corte nel suo complesso. «In questa prospettiva, trova ad esempio ragion d'essere la tendenziale riduzione dell'area del controllo di sola legalità formale, sostituito da controlli sulla gestione e/o estesi alla legittimità sostanziale».

⁴⁸⁶ Su questo legame si v. MORVILLO, *L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur cost.*, 2/2014, 933. Sul ruolo della Corte dei conti in relazione alla decisione di bilancio si v. V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 21.

⁴⁸⁷ MORVILLO, *L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, cit., 933

⁴⁸⁸ Art. 1, c. 1 della l. n. 213 del 2012.

un controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo una serie di atti delle Regioni. Tra questi si ricordano gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale; gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale; gli atti di programmazione e pianificazione regionali⁴⁸⁹ e l'attendibilità dei bilanci regionali in relazione al rispetto dell'equilibrio di bilancio⁴⁹⁰. L'obiettivo del controllo consiste nella verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del diritto costituzionale⁴⁹¹. Non sono esenti dal controllo le Regioni a Statuto speciale, le quali sono chiamate ad adattare i propri Statuti alla nuova disciplina dei controlli della Corte dei conti⁴⁹².

In questo rinnovato contesto di controlli della Corte dei conti si inseriscono una serie di decisioni della Corte costituzionale relative all'equilibrio di bilancio. Sono queste le sentt. nn. 60 del 2013, 39 e 40 del 2014 e, per certi aspetti, la sent. n. 181 del 2015.

La prima sentenza – seguendo il criterio cronologico – è la n. 60 del 2013⁴⁹³. Tale sentenza, sorta in un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, vede la Provincia autonoma di Bolzano promuovere conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, in relazione alla deliberazione concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano⁴⁹⁴. La ricorrente lamenta la violazione delle proprie prerogative in materia di controllo sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e degli altri enti ed organismi *ex art. 79, c. 3 del d.P.R. n. 670 del 1972* (Approvazione delle

⁴⁸⁹ È compreso negli atti sottoposti al controllo della Regione il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

⁴⁹⁰ Art. 1, c. 6, l. n. 213 del 2012.

⁴⁹¹ Art. 1 c. 2, l. n. 213 del 2012.

⁴⁹² Art. 1, c. 5.

⁴⁹³ Sent. n. 60 del 2013, in *Giur. cost.*, n. 2/2013, 917-933. Si v., in dottrina, F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, 809-823; D. MORGANTE, *Controlli della corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*, n. 9/2013; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 giugno 2013.

⁴⁹⁴ Estremi della delibera n. 4/201/INPR.

leggi speciali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) poiché la deliberazione della Corte dei conti usurperebbe tali funzioni provinciali. Altresì, la deliberazione si porrebbe in contrasto con l'art. 6, c. 3-bis del d.P.R. n. 305 del 1988 e successive modifiche perché «prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione». Infine, la deliberazione si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 4, c. 1 del d.lgs. n. 266 del 1992 poiché non sarebbe rispettato il criterio che vieta al legislatore di attribuire a organi statali funzioni amministrative nelle materie spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige⁴⁹⁵. In sostanza sono due i temi del ricorso: usurpazione delle funzioni di controllo e di vigilanza da parte dello Stato e menomazione da parte della deliberazione in forza del previo espletamento del controllo da parte dell'amministrazione provinciale. Nel caso in esame si tratta di un controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria, al fine di verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, anche in corso di esercizio, nonché il funzionamento dei controlli interni⁴⁹⁶. Qual è il ruolo della Corte dei conti⁴⁹⁷ nel nuovo contesto normativo di finanza pubblica? Rispetto a precedenti decisioni⁴⁹⁸, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare in un contesto normativo completamente mutato: cambia il dato legislativo di riferimento in materia di finanza pubblica e cambia, altresì, la normativa relativa alla Corte dei conti⁴⁹⁹. Nel pronunciarsi sulla inammissibilità di tutte le questioni prospettate dalla parte ricorrente, il Giudice delle leggi svolge un richiamo puntuale al concetto giuridico di equilibrio economico-finanziario. Precisamente la Corte individua una competenza generale della Corte dei conti in materia di controllo sull'«equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.);

⁴⁹⁵ Si vedano i punti 2.1.; 2.2. e 2.3. del cons. in diritto, sent. 60 de 2013.

⁴⁹⁶ Cfr. F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, cit., 816.

⁴⁹⁷ Per quanto concerne l'evoluzione storico-giuridica della Corte dei conti e dei relativi controlli sulle finanze regionali e locali deve ricordarsi che un primo passo evolutivo è stato compiuto dalla l. 20 del 1994, dove, all'art. 3, si stabilisce il controllo di gestione, poi richiamato nella l. n. 131 del 2003, all'art. 7, c. 7.

⁴⁹⁸ Si pensi alle sentt. n. 228 del 1993; n. 171 del 2005; n. 267 del 2006 e 179 del 2007. Si v. op. ult. cit., 810, 811.

⁴⁹⁹ Si v. V. GUCCIONE, *Corte dei conti (voce)*, in Enc. giuridica, Roma: Treccani, vol. IX, 1998 e G. D'AURIA, *Corte dei conti (voce)*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 1572-1578.

equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.»⁵⁰⁰. Aggiunge poi la Corte che la distinzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti da quelle delle Province autonome assume maggiore rilievo alla luce dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 2012, il quale richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio⁵⁰¹. Pertanto, a sorvegliare sul corretto rispetto delle regole contabili espressive del principio dell'equilibrio di bilancio è la Corte dei conti, il cui controllo si distingue in maniera chiara dalle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie.

Alla prima pronuncia dell'anno 2013 seguono le sentt. nn. 39 e 40 del 2014, per così dire speculari nei punti di partenza.

La sentenza n. 39 del 2014⁵⁰² trae origine da un ricorso in via d'azione delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e della Provincia autonoma di Trento contro alcune disposizioni⁵⁰³ del d.l. n. 174 del 2012⁵⁰⁴, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 213 del 2012. In concreto, l'oggetto dei diversi ricorsi riguarda le modifiche ai meccanismi di controllo finanziario e contabile a cui sono sottoposte le Regioni⁵⁰⁵. Tale disciplina è riconducibile alla materia concorrente

⁵⁰⁰ Punto 5.2., ult. par. del considerato in diritto, sent. 60/2013.

⁵⁰¹ Si delinea, in questo senso, un ulteriore richiamo alla l. cost. n. 1 del 2012 e al principio dell'equilibrio di bilancio. Un richiamo, questa volta, privo della premessa circa il decorrere della efficacia delle disposizioni.

⁵⁰² Sent. 39/ 2014, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 810-933.

⁵⁰³ In particolare l'oggetto dei ricorsi riguarda il sistema del controllo sulle Regioni. Specificamente il rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria; il controllo sui gruppi consiliari regionali; i controlli esterni sugli enti locali; i controlli di gestione economico-finanziaria in applicazione della c.d. revisione della spesa pubblica e, più in generale, la nuova disciplina del controllo per le Regioni a Statuto speciale.

⁵⁰⁴ Fornisce una lettura delle novità introdotte dal decreto legge D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it.*, n. 1/2013. In particolare, deve ricordarsi che con tale decreto si ampliano i richiami costituzionali sul quale si fonda l'attività di controllo della Corte dei conti, non più il solo art. 110 Cost., ma, in aggiunta, gli artt. 28, 81, 97 e 119 Cost. Inoltre, tale atto amplia e articola i compiti spettanti alla Corte dei conti.

⁵⁰⁵ Dopo la nota sent. 60/2013, la Corte costituzionale ritorna sulla questione dei controlli contabili della Corte dei conti sulla finanza delle Regioni a Statuto speciale. Sulle funzioni di controllo della

‘armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica’ ex art. 117, c. 3 Cost. pre-riforma⁵⁰⁶.

La Corte prima di giungere alla risoluzione delle ventisette differenti questioni sollevate, svolge una premessa di specificazione circa il contesto giuridico che giustifica il sistema dei controlli della Corte dei conti⁵⁰⁷. Il primo riferimento è al rispetto della normativa europea e, precisamente, agli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e del patto di stabilità interno⁵⁰⁸. Come è noto, tale obbligo è desumibile dall’art. 117, c. 1 Cost. e, aggiunge la Corte, dalla art. 2, c. 1, della l. cost. n. 1 del 2012 nel quale vi è un richiamo esplicito ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l’ordinamento europeo⁵⁰⁹. In questi termini, tali controlli sono funzionali alla preservazione degli equilibri finanziari poiché dispongono circa la idoneità dei bilanci regionali a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e dell’equilibrio di bilancio. In aggiunta, avvallando la tesi dell’Avvocatura dello Stato, la Corte ricorda che tali parametri rappresentano una chiara integrazione del principio di coordinamento finanziario. La questione centrale sollevata dalle ricorrenti in relazione alle novità introdotte dal d.l. n. 174 del 2012 riguarda la natura del controllo di cui è titolare la Corte dei conti. Le Regioni a Statuto speciale infatti denunciano una sovrapposizione di fatto del controllo contabile con il diverso controllo di legittimità delle fonti di rango primario spettante alla Corte costituzionale. Tale novità è introdotta dall’art. 1 cc. 3, 4 e 7 del d.l. n. 174 del 2012⁵¹⁰. Questo perché – scrivono le parti – il controllo sul

Corte dei conti in relazione a Regioni e autonomie locali si rinvia a G. D’AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, ed. III, Milano, 2013, 105-143.

⁵⁰⁶ L’art. 3 della l. cost. n. 1 del 2012 ha disposto il trasferimento della materia ‘armonizzazione dei bilanci pubblici’ dal c. 3 al c. 2 dell’art. 117 Cost. determinando così la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Tuttavia, come ribadito più volte, l’efficacia della riforma decorre a partire dall’esercizio finanziario dell’anno 2014.

⁵⁰⁷ Sugli sviluppi odierni delle funzioni di controllo della Corte dei conti si v. A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, cit., 1031-1148 e A. CAROSI, *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge n. 131/03*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, cit., 251-292, si v. in particolare p. 258.

⁵⁰⁸ Punto 2, par. 3 del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵⁰⁹ Il richiamo alla l. cost. n. 1 del 2012 è rinforzato: la Corte, infatti, richiama – quale argomento giustificativo – la riforma costituzionale e l’introduzione in Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio.

⁵¹⁰ I cc. 3 e 4 dell’art. 1, d.l. n. 174 del 2012 disciplinano le parti, l’oggetto e il parametro del giudizio di controllo della Corte dei conti, mentre il c. 7 disciplina gli interventi che gli enti controllati sono

bilancio è un controllo di legittimità sull'atto dal quale promana, una legge ordinaria per l'appunto. Tale controllo, inoltre, ha come parametro diverse disposizioni costituzionali (artt. 28, 81, 97, 100, 119 Cost.)⁵¹¹. Tuttavia il Giudice delle leggi rigetta le questioni di legittimità relative ai cc. 3 e 4 dell'art. 1, confermando la netta distinzione tra il controllo di legittimità dell'atto il cui esito investe l'efficacia dell'atto⁵¹² e il controllo proprio della Corte dei conti.

Diverso è il discorso in relazione al c. 7 del d.l. n. 174 del 2012 che disciplina gli interventi che gli enti controllati sono tenuti a porre in essere in seguito alla pronuncia di tale giudizio e le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, le disposizioni prevedono l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», ossia l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti di modifica ovvero nel caso di una verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, deriva la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria⁵¹³. In questi termini è evidente che le novità introdotte nella disciplina dei controlli della Corte dei conti determinano, nella sostanza, «un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta»⁵¹⁴. Proprio in relazione alle conseguenze del controllo della Corte dei conti – che, come delineate nell'art. 1 c. 7, avrebbero inciso sul contenuto di atti legislativi – la Corte costituzionale attesta il contrasto con gli invocati parametri costituzionali e

tenuti a porre in essere in seguito alla pronuncia di tale giudizio e le conseguenze della mancata adozione degli stessi. Così il punto 6.3.4.1. del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵¹¹ In particolare, il controllo della Corte dei conti è finalizzato alla tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, c. 1 Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), riconducibili tutti alla disciplina della finanza allargata.

⁵¹² Il controllo di legittimità ha «effetti giuridici impeditivi dell'efficacia di tali leggi, così come è proprio (art. 136 Cost.) del controllo di costituzionalità delle leggi regionali introdotto dal ricorso del Governo e affidato a questa Corte a norma degli invocati artt. 127 e 134 Cost.», punto 6.3.4.2.2., secondo paragrafo del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵¹³ Punto 6.3.4.1., par. 3 del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵¹⁴ Punto 6.3.4.1., par. 3 del considerato in diritto, sent. 39/2014. Su tale questione si rinvia a G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo sugli atti normativi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, 837-875 e M. MORVILLO, *L'ausiliarità ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 933-940. Si v. anche P. SANTORO, *La nozione di contabilità pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 23, 24.

statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza⁵¹⁵ e dichiara la illegittimità costituzionale «limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni»⁵¹⁶.

Nella sentenza n. 40 del 2014⁵¹⁷, la questione di legittimità investe gli artt. 12 e 23, c. 10 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22 del 2012⁵¹⁸. Nel consolidare la tesi di una Corte dei conti quale organo terzo al servizio dello Stato-comunità, garante dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, la Corte costituzionale ricorda che nell'insieme 'finanza pubblica' devono espressamente annoverarsi anche le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome⁵¹⁹. Per questa ragione i controlli della Corte dei conti e degli enti territoriali non sono antitetici, ma devono inserirsi in un disegno sistematico alla cui base vi è un collegamento funzionale. La disciplina dei controlli relativi alla garanzia degli equilibri della finanza pubblica prevede infatti la comunicazione dei risultati del controllo delle Regioni e delle Province autonome alle competenti sezioni della Corte dei conti. Tale comunicazione è finalizzata al conseguimento di un quadro finanziario il più possibile esaustivo, quest'ultimo è il presupposto necessario all'esercizio del sindacato di legittimità e di regolarità⁵²⁰. In tale decisione non passa inosservato il costante e ripetuto riferimento alla origine dell'obbligo al quale i controlli sono finalizzati. Si tratta delle politiche di bilancio della Unione europea⁵²¹. Sul punto la dottrina ha richiamato

⁵¹⁵ Punto 6.3.4.1., par. 5 del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵¹⁶ In aggiunta la Corte costituzionale precisa che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, Punto 6.3.4.1., par. 7 del considerato in diritto, sent. 39/2014.

⁵¹⁷ Sent. n. 40 del 2014, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 940-967. Tale decisione si conclude con la dichiarazione della illegittimità della disposizione regionale che prevede il trasferimento dei controlli di legittimità e di regolarità dalla Corte dei conti (art. 148 c. 1 del d.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ad un proprio organismo di valutazione.

⁵¹⁸ Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 – Legge finanziaria 2013".

⁵¹⁹ Punto 4.2., par. 1 del considerato in diritto, sent. 40/2014.

⁵²⁰ Punto 4.5., par. 3 del considerato in diritto, sent. 40/2014.

⁵²¹ In totale, i riferimenti testuali alle regole di bilancio dell'Unione europea sono tre: al punto 1.3., p. 9 del ritenuto in fatto, al punto 4.4., par. 2 e 3 del considerato in diritto e al punto 4.6., par. 3 del considerato in diritto. Il collegamento tra la funzione di controllo della Corte dei conti preesiste alla previsione testuale del rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento europeo. Così V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del LII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2007, 91.

l'attenzione sul legame inscindibile che unisce la riforma dei controlli della Corte dei conti e l'evolversi del rapporto tra ordinamento giuridico interno e ordinamento europeo, soprattutto in relazione all'insieme delle politiche di bilancio⁵²².

Le questioni relative ai controlli della Corte dei conti non originano solo da doglianze riferite alle disposizioni che disciplinano la funzione. In un caso recente il giudizio è frutto proprio di un ricorso della stessa Corte dei conti. Si fa riferimento alla sentenza n. 181 del 2015⁵²³ in cui il Giudice delle leggi si pronuncia sul ricorso della Sezione regionale della Corte dei conti promosso contro la legge regionale Piemonte n. 16 del 2016, recante "Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015", nella quale si dispongono le variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa — e contro gli artt. 1 e 2 della legge n. 19 del 2013⁵²⁴, in riferimento agli artt. 81, c. 4, e 119, c. 6 Cost. Nelle more del giudizio, alla luce della grave condizione di squilibrio del bilancio della Regione Piemonte, lo Stato è intervenuto con legge n. 190 del 2014, art. 1, cc. 452-458, con la quale si è disposto la nomina di un Commissario straordinario, poi individuato nello stesso Presidente della Regione Piemonte⁵²⁵. Prima di entrare nel merito della quesitone di legittimità costituzionale, la Corte svolge una premessa sulla legittimazione della Corte dei conti a ricorrere, descrivendo l'evoluzione normativa che culmina nella previsione di una generale estensione del giudizio di parifica anche sul rendiconto delle Regioni a Statuto ordinario⁵²⁶. Definito l'oggetto della questione e la piena legittimità della Corte dei conti al presente ricorso, il Giudice delle leggi ripercorre le motivazioni poste a fondamento della questione di legittimità. Tra queste vi sono la presenza di spese la cui natura e la cui allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati; l'impossibilità di validare un risultato di amministrazione infedele; la conseguente determinazione di un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni

⁵²² Sviluppata chiaramente questa tesi V. Cerulli Irelli, op., ult. cit., 92.

⁵²³ Sent. n. 181 del 2015, in *Giur. Cost.*, n. 4/2015, 1356-1380.

⁵²⁴ Recante "Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015".

⁵²⁵ Punto 1.3. del cons. in diritto, sent. n. 181/2015.

⁵²⁶ Punto 2 del cons. in diritto.

in materia economico-finanziaria; infine, la violazione della c.d. regola d'oro (art. 119, c. 6 Cost.) per l'utilizzazione di un finanziamento statale come mutuo⁵²⁷.

Tutto ciò è posto in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013⁵²⁸ e alla più ampia disciplina europea in tema di pagamenti arretrati della Pubblica amministrazione⁵²⁹. In sostanza, tale decreto interviene per creare una sorta di allentamento delle *balanced budget rules* a livello locale, al fine di consentire un più agevole pagamento dei debiti pregressi. Le modalità scelte dal legislatore sono due: allentamento del Patto di stabilità interno e concessione di anticipazioni di liquidità.

E proprio questo è il punto della decisione in esame, definire la natura giuridica del finanziamento attribuito alla Regione: «mera anticipazione di liquidità, inidonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimettente, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo la tesi della Regione [...]»⁵³⁰? Il Giudice delle leggi, seppur denuncia una serie di evidenti «anfibologie»⁵³¹ e «aporie semantiche»⁵³² presenti nel testo del d.l. n. 35 del 2013, salva il contenuto, affidandosi a una interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata per cui le anticipazioni di liquidità altro non sono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie.

Per quanto riguarda l'oggetto della questione, ossia le disposizioni della Regione Piemonte, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale per violazione del principio dell'equilibrio di bilancio. Le argomentazioni della Corte sono lineari: non è consentito impiegare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione e non è consentito, alla stessa maniera, impiegare le anticipazioni di liquidità per la spesa di competenza dell'anno 2013, senza per giunta aver adempiuto alle obbligazioni pregresse. Queste modalità inducono la Corte a constatare il contrasto

⁵²⁷ Il novellato art. 119 Cost., c. 6 prevede infatti che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e con la contestuale definizione di Piani di ammortamento.

⁵²⁸ Recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali".

⁵²⁹ La Corte costituzionale descrive il contesto normativo di riferimento al punto 4.1. del cons. in diritto.

⁵³⁰ Punto 4.3. del cons. in diritto.

⁵³¹ Punto 4.3.2., par. 3 del cons. in diritto.

⁵³² Punto 4.3.2., par. 4 del cons. in diritto.

con il principio dell'equilibrio di bilancio e con l'art. 119, c. 6 Cost.⁵³³, poiché l'istituto dell'anticipazione di cassa⁵³⁴ non è una risorsa aggiuntiva che l'ente può impiegare per la copertura di spese o disavanzi, «bensì un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati»⁵³⁵. In aggiunta, la Corte costituzionale ricorda che non può effettivamente parlarsi di mutui statali verso le Pubbliche amministrazioni perché si è in presenza della regola del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti. Questo «trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito»⁵³⁶.

f. Il problema del bilanciamento tra diritti e principio dell'equilibrio di bilancio

In via preliminare è necessario ricordare che per bilanciamento s'intende una tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto⁵³⁷. Nel caso di specie, ossia la tecnica del bilanciamento tra interessi costituzionalmente tutelati e diritti positivizzati o desunti per rinvio dalla Carta costituzionale, lo sguardo dell'indagine deve limitarsi alla sotto-categoria del bilanciamento tra l'interesse economico e i c.d. diritti che costano⁵³⁸. Nel giudicare sulla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore tra esigenze relative alla finanza pubblica (e quindi tra esse la garanzia dell'equilibrio di bilancio) e diritti che costano, la Corte tiene spesso in considerazione il preciso momento storico e le condizioni socio-economiche del Paese⁵³⁹, ed è questa una

⁵³³ Punto 6., par. 6 del cons. in diritto.

⁵³⁴ Sul punto si v. la nota a sentenza di A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2015, 1381. Le anticipazioni di cassa forniscono la liquidità necessaria a fronteggiare le sfasature temporali tra la realizzazione delle entrate e delle spese. In sostanza, le anticipazioni non servono a supplire alla mancanza o insufficienza di entrate rispetto alle spese da effettuare, ma colmano invece la lentezza con cui è acquisita la liquidità fornita dalle entrate.

⁵³⁵ Punto 6.1., ult. par.

⁵³⁶ Punto 6.2., ult. par. È richiamata la sent. n. 188 del 2014.

⁵³⁷ Così A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 185. Si v. anche R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

⁵³⁸ Op. ult. cit., 190 e ID., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 352.

⁵³⁹ Op. ult. cit., 352, 353. Ne sono un esempio le sentt. nn. 79 del 88, 497 del 88, 99 del 95.

tendenza che si vede confermata nella giurisprudenza che segue l'ingresso in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio. Le sentenze in materia di diritti registrano un *trend* in aumento solo negli ultimi anni⁵⁴⁰, precisamente dal 2015 in poi, anche se nella maggior parte dei casi si fa riferimento a situazioni riconducibili al lavoro alle dipendenze pubbliche.

È il caso della sentenza n. 133 del 2016, uno dei pochi giudizi in via incidentale⁵⁴¹ incontrati nel percorso di ricerca. Oggetto della decisione è la eliminazione dell'istituto del trattenimento in servizio *ex art.* 1⁵⁴², cc. 1, 2 e 3, del d.l. n. n. 90 del 2014⁵⁴³, convertito, con modifiche, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 114 del 2014. Per i profili di più stretta attinenza all'equilibrio di bilancio i punti da indagare sono due: il primo, riguardante la regola della copertura finanziaria delle leggi, e il secondo, in relazione alla regola della economicità *ex art.* 97 Cost. Per quanto concerne il primo profilo, la Corte costituzionale rigetta la questione sollevata dalle ricorrenti, adducendo la relativa documentazione. Scrive la Corte che sia i lavori preparatori della legge di conversione, sia la Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata all'impugnato art. 1, contengono precise indicazioni della copertura finanziaria⁵⁴⁴. In aggiunta, la disposizione relativa all'abrogazione dell'istituto della trattenuta in servizio è corredata dalla relazione prescritta dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009 e contiene, altresì, il quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennali⁵⁴⁵. Dalla lettura dei dati finanziari, il Giudice delle leggi afferma che i conteggi svolti in relazione alla spesa e le previsioni effettuate non appaiono implausibili⁵⁴⁶. Per quanto riguarda l'art. 97 Cost., la Corte stabilisce la legittimità della norma oggetto poiché l'obiettivo perseguito mediante l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, ossia la promozione del «[...] ricambio generazionale nel settore di lavoro pubblico, nonché [...] favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale

⁵⁴⁰ Oltre alle note sentenze n. 20 e n. 70 del 2015, si fa espresso riferimento alle sentt. nn. 133, 173, 275 del 2016 e nn. 7, 15 del 2017.

⁵⁴¹ I ricorrenti sono il T.A.R. Lombardia con ordinanza del 20 novembre 2014; il T.A.R. Emilia-Romagna con ordinanza del 27 novembre 2014, il Consiglio di Stato con ordinanza del 29 aprile 2015 e il T.A.R. Lazio con ordinanza del 17 novembre 2015.

⁵⁴² Rubricato "Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni".

⁵⁴³ Recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

⁵⁴⁴ Punto 4.3.1., par. 3 del cons. in diritto, sent. n. 133 del 2016.

⁵⁴⁵ Punto 4.3.1., par. 3 del cons. in diritto.

⁵⁴⁶ Con funzione rafforzativa, la Corte richiama la sent. n. 214 del 2012.

derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione» determina risparmi nel settore pubblico⁵⁴⁷. L'uso rafforzativo della documentazione tecnico-finanziaria, e quindi del dato economico, deve essere salutata con favore giacché consente una maggiore comprensione delle argomentazioni poste a fondamento della decisione e, al contempo, mette al riparo la Corte da critiche di presunta arbitrarietà. In questo caso il diritto del lavoratore è bilanciato, nel contesto di risanamento generale dei conti pubblici, con esigenze economiche che hanno copertura costituzionale. In aggiunta, e tra le righe, si nota la presenza di un'altra situazione che si bilancia con l'istituto del trattenimento in servizio, ossia la garanzia dei diritti delle generazioni successive.

La Corte si pronuncia nello stesso anno sul personale delle Pubbliche amministrazioni nella sentenza n. 173 del 2016, risultato del ricorso delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto, per la Regione Umbria, per la Regione Campania e per la Regione Calabria in relazione ad alcune disposizioni della l. n. 147 del 2013⁵⁴⁸, per contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost. Superano il vaglio di ammissibilità le sole questioni relative ai cc. 483 e 486⁵⁴⁹. In sostanza, oggetto della questione sono gli istituti della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (c. 483)⁵⁵⁰ e del contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie (c. 486). Per il primo profilo la Corte parla di non fondatezza della questione poiché anche in relazione alla richiamata sent. n. 70 del 2015, si deve evidenziare una distinzione tra un “blocco integrale” della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo rispetto alla diversa rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici⁵⁵¹. Diversamente, per il contributo di solidarietà (c. 486) diversi sono i profili di legittimità sollevati dalle ricorrenti. Quello che interessa in questa sede è il profilo relativo agli artt. 3 e 81 e 97 Cost. poiché il contributo in

⁵⁴⁷ Il calo stimato avrebbe una decorrenza effettiva a partire dall'anno 2018, posto che, nel periodo immediatamente successivo l'entrata in vigore della disposizione, devono computarsi i costi relativi al pensionamento.

⁵⁴⁸ Recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014”.

⁵⁴⁹ Punto 5 del cons. in diritto, sent. 173 del 2016.

⁵⁵⁰ I presenti contributi di solidarietà sono strutturati in maniera percentuale, in relazione al trattamento minimo INPS (art. 1, c. 483, lett. a)-e) della l. 147 del 2013)

⁵⁵¹ Punto 6.3., par. 3 del cons. in diritto.

questione si caratterizzerebbe per «vaghezza della formulazione legislativa [che] costituisce un indizio della sua irrazionalità non essendo chiarito, ad esempio, quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse [...] oppure se serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato ovvero, ancora, se una parte del ricavato (peraltro indeterminata e mai quantificata) possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati»⁵⁵². Per la Corte la disciplina di tale istituto non si pone in contrasto con l'art. 81. Cost. che non risulta conferente⁵⁵³.

La pronuncia successiva, la sentenza n. 7 del 2016 è uno dei rari casi in cui il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio si scontra con questioni inerenti i diritti. Si tratta di un ricorso presentato dal Consiglio di Stato⁵⁵⁴ avente a oggetto l'art. 8, c. 3, del d.l. n. 95 del 2012⁵⁵⁵, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135⁵⁵⁶. Il ricorrente presume la violazione degli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 Cost., nella parte in cui applica anche la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010. La Corte costituzionale rigetta l'esito del bilanciamento proposto dalla resistente tra le esigenze di equilibrio della finanza pubblica e gli altri parametri costituzionali invocati nel ricorso. Per la Corte, «la scelta di privilegiare, attraverso il

⁵⁵² Punto 7.1., lett. c) del cons. in diritto.

⁵⁵³ Punto 13 del cons. in diritto.

⁵⁵⁴ Il ricorso è stato presentato nel procedimento vertente tra la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti – CNPADC ed altri e il Ministero dell'economia e delle finanze ed altro.

⁵⁵⁵ Recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”.

⁵⁵⁶ La norma oggetto recita «Fermo restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...], sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. [...]»

prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima». In questi termini, non solo è errato il risultato del bilanciamento, piuttosto, la previsione della destinazione allo Stato del risparmio si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'irragionevole scelta di sacrificare un diritto per generali obiettivi macroeconomici, con l'art. 97 Cost., per il profilo del buon andamento e con l'art. 38 Cost., sotto il profilo della tutela previdenziale degli iscritti alla Cassa⁵⁵⁷.

Un'altra decisione in materia è la sentenza n. 15 del 2017 in cui la Corte si pronuncia sulla legittimità dell'art. 2, c. 20, del d.l. n. 95 del 2012⁵⁵⁸, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 135 del 2012⁵⁵⁹. Il ricorso, presentato dal Tribunale ordinario di Roma, non chiama direttamente in causa il principio dell'equilibrio di bilancio, ma i parametri costituzionali 3, 97, 98 Cost. Ciò nonostante, le *balanced budget rules* entrano direttamente nel giudizio in questione poiché l'Avvocatura dello stato pone a fondamento delle proprie argomentazioni il necessario perseguimento degli obiettivi di miglior andamento della pubblica amministrazione e di risparmio di spesa pubblica⁵⁶⁰. La Corte, dopo aver svolto una premessa storica sul giudizio in materia di decadenza automatica di incarichi dirigenziali, rigetta le argomentazioni prospettate dall'Avvocatura, definendo la norma oggetto per certi aspetti contraria proprio agli obiettivi di buona andamento della Pubblica amministrazione e riduzione della spesa pubblica⁵⁶¹. Soprattutto, per quel che è d'interesse, la Corte sviluppa un'argomentazione puntuale sul richiamato art. 81 Cost.

⁵⁵⁷ Punto 4., par. 2 del cons. in diritto.

⁵⁵⁸ Recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"

⁵⁵⁹ Il comma prevede che «Ai fini dell'attuazione della riduzione del 20 per cento operata sulle dotazioni organiche dirigenziali di prima e seconda fascia dei propri ruoli, la Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede alla immediata riorganizzazione delle proprie strutture sulla base di criteri di contenimento della spesa e di ridimensionamento strutturale. All'esito di tale processo [...] cessano tutti gli incarichi, in corso a quella data, di prima e seconda fascia conferiti ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Fino al suddetto termine non possono essere conferiti o rinnovati incarichi di cui alla citata normativa».

⁵⁶⁰ Punto 3., par. 3 del cons. in diritto, sent. n. 7 del 2017.

⁵⁶¹ Punto 6., par. 4 del cons. in diritto.

Il c.d. «immediato risparmio» evocato dalla resistente non trova fondamento in alcuna stima economica, giacché nella stessa «relazione illustrativa concernente complessivamente l'art. 2 del d.l. n. 95 del 2012 non sono previsti né indicati immediati risparmi di spesa derivanti dall'intervento»⁵⁶². In questi termini, il richiamo ai vincoli di carattere finanziario posti dall'art. 81 Cost. nel testo novellato dalla legge cost. n. 1 del 2012 e all'art. 97 Cost., evidentemente con riferimento al primo comma novellato, si risolvono in mere asserzioni. La Corte pertanto dichiara la illegittimità della disposizione impugnata.

In tema di bilanciamento non può trascurarsi la sentenza n. 275 del 2016. La decisione in esame è frutto di un ricorso in via incidentale del T.A.R. Abruzzo avente a oggetto il contributo regionale pari al 50% della spesa necessaria e documentata per gli interventi relativi al trasporto e assistenza degli alunni in situazione di handicap, di cui all'art. 5-bis della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, con il solo limite del rispetto dell'equilibrio di bilancio. La Corte, nel rigettare le argomentazioni della difesa regionale, afferma in maniera categorica e senza alcun tipo di argomentazione l'impossibilità di effettuare un bilanciamento tra diritti incompressibili (nucleo essenziale dei diritti) ed equilibrio di bilancio⁵⁶³. «Una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.»⁵⁶⁴.

La Corte concentra il percorso argomentativo sul concetto della insopprimibilità del contenuto essenziale del diritto alla istruzione del disabile, il quale non può essere elemento della tecnica del bilanciamento da parte della Corte costituzionale. Specificamente, la Corte costituzionale afferma che «il servizio di trasporto scolastico

⁵⁶² La Corte aggiunge anche che in riferimento specifico all'attuale disposizione del c. 20 nella relazione tecnica al maxi-emendamento del Governo si assume che, trattandosi di una disposizione di carattere ordinamentale, non si determinano effetti finanziari (punto 7., par. 3 del cons. in diritto).

⁵⁶³ Sulla questione del contenuto essenziale dei diritti si v. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 355 ss.

⁵⁶⁴ Punto 11., ult. pa. del cons. in diritto, sent. n. 275 del 2016.

[...] costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto». Proprio la caratteristica della incomprimibilità del diritto in esame diventa l'argomento principale che la Corte impiega per giustificare la mancata considerazione del profilo della sostenibilità. La Corte afferma che la sostenibilità finanziaria non deve verificarsi e ricercarsi all'interno di «risorse promiscuamente stanziato attraverso complessivi riferimenti numerici», soprattutto nel caso di servizi che incidono direttamente sulla condizione giuridica del soggetto disabile. Questa seconda argomentazione prende in esame il profilo formale del finanziamento, anche in relazione alla legge di bilancio regionale. Tale considerazione si lega alla funzione servente della predisposizione finanziaria per la effettiva garanzia del servizio di trasporto scolastico, e, in via consequenziale, lo stesso diritto all'educazione per inabili e minorati, secondo quanto prescritto dall'art. 38, c. 3 Cost.

Infine – ultimo argomento impiegato dal Giudice delle leggi – il bilanciamento tra diritti fondamentali e principio dell'equilibrio di bilancio. Nel definire quest'ultimo e centrale profilo, la Corte costituzionale presenta argomentazioni brevi, caratterizzate da periodi assertivi. È il caso della censura regionale circa le conseguenze della mancata previsione del periodo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio [...]» dalla cui assenza si dedurrebbe la violazione dell'art. 81 Cost., per la mancata copertura delle leggi. Il Giudice delle leggi, in un periodo di tipo assertivo, definisce tale lettura «una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio [...]». Per la Corte quindi non è tanto il principio dell'equilibrio di bilancio a incidere in modo conformativo sui diritti incomparabili, bensì la garanzia questi ultimi a incidere sul bilancio. La sentenza, che ritorna sul tema del bilanciamento tra esigenze di bilancio e diritti sociali, pare voler affermare la precedenza, non solo nel caso di specie, ma in termini generali, dei secondi sulle prime⁵⁶⁵. Proprio per l'impossibilità di bilanciare il nucleo incomprimibile del diritto allo studio per i disabili con l'equilibrio di bilancio, la Corte si pronuncia con una sentenza di illegittimità costituzionale, limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

⁵⁶⁵ A commento della decisione si v. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, n. 1/2017, 121 ss.

(segue): g. *La modulazione degli effetti delle decisioni come soluzione di bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti*

La nota sentenza n. 10 del 2015⁵⁶⁶ rappresenta il primo vero spartiacque rispetto alla giurisprudenza degli anni precedenti. Tale controversia non ha tra i parametri di riferimento l'art. 81 Cost., purtuttavia quest'ultimo diventa il punto centrale delle argomentazioni della Corte costituzionale. Come noto, la controversia ha ad oggetto l'art. 81, cc. 16, 17, 18 del d.l. n. 112 del 2008⁵⁶⁷, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1 della l. n. 133 del 2008, per violazione degli artt. 3, 23, 41, 53, 77 e 117 c., lett. e) della Costituzione. La questione, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia riguarda la legittimità della maggiorazione dell'aliquota IRES pari al 5,5% da applicarsi alle imprese operanti nei settori della commercializzazione di benzine, petroli e gas in relazione ai parametri in precedenza richiamati. Al di là delle singole questioni di legittimità che il Giudice delle leggi affronta, è utile concentrare l'attenzione sull'impiego dell'art. 81 Cost. nel percorso argomentativo. Innanzitutto la Corte contestualizza la manovra del Governo facendo espresso riferimento alla «crisi economica deflagrata proprio in quel periodo»⁵⁶⁸. Il legislatore, per far fronte alla «congiuntura economica eccezionale»⁵⁶⁹, è intervenuto con una manovra rivolta a una determinata categoria di soggetti titolari di una posizione privilegiata in ragione dell'attività svolta. Per la Corte costituzionale tale soluzione è illegittima sotto diversi profili. Il primo profilo è di tipo temporale, per il Giudice delle leggi la mancata circoscrizione temporale del sacrificio imposto si pone in conflitto con la logica interna dell'atto che, nato per arginare gli effetti di una temporanea situazione di crisi, si contraddistingue per la mancanza di limiti nel tempo⁵⁷⁰. Il secondo profilo di illegittimità è di tipo finalistico: la norma oggetto pone obiettivi solidaristici che, nella realtà, non possono garantirsi in modo assoluto, in ragione della difficoltà di effettuare

⁵⁶⁶ Sent. 10 del 2015, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, 45-67.

⁵⁶⁷ Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

⁵⁶⁸ Punto 6.5., par. 3 del cons. in diritto, sent. 10 del 2015. Sulla incidenza delle crisi economiche e nel percorso argomentativo si dirà meglio nei paragrafi di sintesi che seguono la lettura analitica della giurisprudenza costituzionale.

⁵⁶⁹ Punto 6.5.2., par. 2 del cons. in diritto.

⁵⁷⁰ Punto 6.5.2., par. 2.

controlli efficaci⁵⁷¹. Infine, l'ultimo profilo di illegittimità evidenziato dalla Corte è di tipo classificatorio poiché, nel definire il prelievo aggiuntivo come una addizionale, nella realtà esso integra a tutti gli effetti la categoria della maggiorazione d'aliquota⁵⁷².

La peculiarità della decisione, e la risonanza che la stessa ha avuto nel dibattito dottrinale⁵⁷³, risiedono nel mezzo adottato dalla Corte per contemperare i differenti interessi in gioco nel presente giudizio, al fine di evitare «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»⁵⁷⁴. Per impedire «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione»⁵⁷⁵ e per bilanciare ragionevolmente i differenti interessi in gioco la Corte sceglie di modulare nel tempo gli effetti della propria decisione. Sull'impiego di tale tecnica decisoria, peraltro non prevista da alcuna disposizione positiva, a differenza di altri paesi europei⁵⁷⁶, molto si è scritto.

In via teorica, la disciplina degli effetti delle pronunce della Corte costituzionale è contenuta nell'art. 136 Cost., in combinato disposto con gli artt. artt. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 e 30, c. 3 della l. n. 87 del 1953. Dalla lettura sistematica di queste disposizioni si evince che gli effetti delle pronunce hanno una efficacia non solo profuturo, ma anche retroattiva, con esclusione dei rapporti esauriti, (discorso a sé è quello dei rapporti penali)⁵⁷⁷. Nel caso in esame, la Corte modula gli effetti temporali della

⁵⁷¹ Punto 6.5.3., paragrafi 1 e 3.

⁵⁷² Punto 6.5.1.

⁵⁷³ Si vedano le note che seguono la sentenza in esame sulla rivista *Giur. cost.*, n. 1/2015, 67-108 e la rivista *Quad. cost.*, n. 3/2015, 575-645 e 679-731.

⁵⁷⁴ Punto 7., par. 7 del cons. in diritto.

⁵⁷⁵ Punto 7., par. 2 del cons. in diritto. La Corte richiama un proprio precedente, la sent. 13 del 2004. È bene ricordare che tale precedente – posto a giustificazione dell'argomento della Corte costituzionale come custode della Costituzione in senso integrale – ha ad oggetto la materia della istruzione scolastica. Il richiamo preciso si trova al punto 4, par. 2 del cons. in diritto (sent. 13 del 2013) e si riferisce al gioco delle competenze Stato-regioni in materia di istruzione.

⁵⁷⁶ Per una lettura sulle disposizioni dei diversi Paesi che prevedono una modulazione temporale delle proprie decisioni si v. P. PASSAGLIA (a cura di), *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, in Corte costituzionale, Servizio studi, area di diritto comparato, dicembre 2014.

⁵⁷⁷ per una lettura sistematica della questione relativa agli effetti temporali delle decisioni del Giudice delle leggi si rinvia a A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2016, 540. Sono tipologie differenti di decisioni manipolative degli effetti le sentenze manipolative per il futuro; le sentenze manipolative per il passato. Sulla lettura delle norme si v. F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche ocn riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 14. L'A., nel denunciare una scarsa riflessione sulla c.d. retroattività delle decisioni della Corte costituzionale, afferma che tre sono i punti che supportano la retroattività delle decisioni: l'incidentalità del giudizio; la giurisprudenza della stessa Corte

decisione riconducendo tale modalità alla più generale categoria della tecnica del bilanciamento. Basti qui ricordare che la Corte, a giustificazione della scelta, impiega due differenti argomentazioni: da una parte l'argomento della comparazione, difatti la tecnica della modulazione nel tempo degli effetti delle pronunce è impiegata dalle Corti costituzionali austriaca, portoghese, spagnola e tedesca⁵⁷⁸; dall'altra parte l'argomento sostanziale del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio⁵⁷⁹. Questo è il punto focale di osservazione della sent. n. 10 del 2015⁵⁸⁰. Dalla dichiarazione secca della illegittimità costituzionale deriverebbero ingenti oneri a carico dello Stato, al punto che si renderebbe necessaria una manovra finanziaria aggiuntiva⁵⁸¹. La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio e del principio della sostenibilità del debito pubblico, il rispetto degli impegni presi in sede europea e internazionale e le irragionevoli conseguenze della efficacia retroattiva, conducono la Corte a stabilire l'efficacia solo pro-futuro della decisione⁵⁸².

costituzionale e, infine, il pericolo che i giudici comuni possano applicare ai fatti anteriori la legge incostituzionale. Tuttavia, dei tre punti, solo il primo ha un qualche pregio per l'autore. Parzialmente diverse sono le ipotesi casistiche di M. LUCIANI, *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 112. Per l'A. i casi sono: illegittimità derivante da norme o fatti successivi all'entrata in vigore della norma impugnata e anteriori alla decisione della Corte; l'attinenza della norma oggetto alla categoria della c.d. esigenza di riforme graduali (previdenza, assistenza, ecc.); la conseguenza negativa della retroazione, al punto da creare un *vulnus*.

⁵⁷⁸ Punto 7., par. 9 del cons. in diritto. Si sofferma sul punto R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 618-620.

⁵⁷⁹ Punto 8. del cons. in diritto.

⁵⁸⁰ Per citare alcuni saggi che hanno posto l'accento su tale aspetto della decisione, ossia il legame tra rispetto dell'art. 81 Cost. e necessaria modulazione nel tempo degli effetti della decisione, si vedano A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, 67-79, in particolare si v. il par. 5; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 575-606, si v. in particolare il par. 5 (591-597).

⁵⁸¹ Punto 8, par. 3 del cons. in diritto.

⁵⁸² Sul seguito della sent. n. 10 del 2015 si v. T.F. GIUPPONI, *La Corte e il "suo" processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, n.4/2015, nella versione in *Forum di Quad. cost.*, 8-10. Sul punto è interessante volgere lo sguardo alla sent. n. 501 del 1988 e ai problemi del seguito presso i giudici comuni. Ne dà conto S. FOIS, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 33, 34.

h. I problemi del processo costituzionale (e non solo). La sentenza n. 70 del 2015

La dottrina ha letto, nella maggior parte dei casi, la sentenza n. 70 del 2015 come speculare alla 10 del 2015, in relazione soprattutto alla mancata attenzione sugli effetti della pronuncia sulla finanza pubblica per quanto concerne la n. 70 e alla differente e simmetrica attenzione nella 10⁵⁸³. La sentenza n. 70 del 2015⁵⁸⁴ ha ad oggetto la questione di legittimità del c. 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1 della l. n. 214 del 2011, nella parte in cui, per «la contingente situazione finanziaria»⁵⁸⁵, è limitata la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100% esclusivamente alle pensioni di importo fino a tre volte il trattamento minimo INPS⁵⁸⁶, per gli anni 2012 e 2013. Tra le ragioni principali poste a fondamento del d.l. vi è l'emergenza finanziaria dell'Italia, ribadita più volte dal Governo e richiamata dalla stessa Corte costituzionale⁵⁸⁷.

Tra le diverse questioni sollevate, la Corte dichiara fondata quella relativa ai parametri 3, 36 c. 1 e 38 c. 2 Cost.⁵⁸⁸. Proprio lo strumento tecnico dell'adeguamento automatico delle pensioni al potere di acquisto della moneta innerva i principi di sufficiente retribuzione *ex art. 36 Cost.* e di adeguatezza *ex art. 38 Cost.* e rappresenta, al contempo, la promozione della eguaglianza sostanziale *ex art. 3 c. 2 Cost.* Per la Corte costituzionale, le modalità scelte dal legislatore relative alla limitazione, seppur temporanee, dell'adeguamento automatico delle pensioni determinano un irragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali collegati al sistema previdenziale e le cc.dd esigenze finanziarie⁵⁸⁹. In funzione rafforzativa della presente dichiarazione, la Corte denuncia più volte la mancanza di una «documentazione tecnica circa le attese

⁵⁸³ Parla di «un'inedita altalena» A. ANZON DEMMIG, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 679 e denuncia una mancanza di coerenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 692-697.

⁵⁸⁴ Sent. n. 70 del 2015, in *Giur. cost.*, n. 2/2015, 531-549.

⁵⁸⁵ Punto 7., par. 1 del cons. in diritto.

⁵⁸⁶ La stessa Corte, ai punti 5 e 6 del cons. in diritto, dà conto della legislazione in materia di adeguamento delle pensioni al potere di acquisto della moneta in chiave storica e definisce lo stesso come uno «strumento di natura tecnica» (punto 8, par. 1 del cons. in diritto).

⁵⁸⁷ Punto 7., punto 6. del cons. in diritto.

⁵⁸⁸ Punto 5. del cons. in diritto.

⁵⁸⁹ Punto 10., punto 5 del cons. in diritto.

maggiori entrate»⁵⁹⁰ che si prevede di realizzare attraverso la manovra oggetto del giudizio. Al termine del percorso di motivazione, Il Giudice delle leggi chiarisce sinteticamente che il diritto a una prestazione previdenziale adeguata può essere oggetto di bilanciamento con le note esigenze finanziarie, ma ciò non deve avvenire in maniera irragionevole. In questo caso la irragionevolezza è riconducibile anche alla mancata illustrazione dettagliata delle esigenze finanziarie, le quali rappresentano, *ictu oculi*, la ragione stessa dell'approvazione del provvedimento. Il punto è centrale, proprio il problema della conoscenza dell'“oggettivo”⁵⁹¹ dato tecnico-finanziario è una delle principali declinazioni del più ampio interrogativo circa il rapporto decisione del Giudice delle leggi e conoscenza/conoscibilità tecnico-finanziaria.

Della presente decisione, e per i profili propri della ricerca, è interessante analizzare le conseguenze sul piano legislativo. Per quanto concerne il piano della regola, il Governo, alla luce di una serie di stime econometriche, ha emanato il d.l. n. 65 del 2015. Nella “Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 10-bis, c. 6 della legge di contabilità n. 196 del 2009” si evidenziano le conseguenze finanziarie della decisione del Giudice delle leggi: una spesa aggiuntiva di competenza, al netto degli effetti fiscali, per circa 17,6 miliardi, di cui 4,5 miliardi come competenza riconducibile esclusivamente a tale anno, che avrebbe pertanto carattere strutturale anche per gli anni successivi. In aggiunta, la maggiore spesa determinerebbe un peggioramento dell'1,1 per cento dell'indebitamento netto tendenziale, che dal 2,5% indicato nel Documento di Economia e Finanza del 2015 passerebbe al 3,6%. Nel 2016 il peggioramento si attesterebbe sullo 0,3 per cento, con un indebitamento netto tendenziale che passerebbe dall'1,4 all'1,7%⁵⁹². In fase di conversione, si è svolta l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio circa le previsioni finanziarie del Governo e le possibili soluzioni predisposte⁵⁹³. Sempre l'Ufficio parlamentare di

⁵⁹⁰ Punto 10., par. 4 e 5 del cons. in diritto.

⁵⁹¹ Lo stesso Giudice estensore della sent. n. 70 del 2015 ha denunciato il problema relativo alla conoscenza di dati finanziari oggettivi. Così il Giudice costituzionale S. Sciarra al seminario “La Corte costituzionale, i diritti sociali e il welfare”, nel ciclo di incontri “La Corte costituzionale e l'economia”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 24 ottobre 2016. Il Giudice afferma che sebbene non possa parlarsi di dati “oggettivi”.

⁵⁹² Si v. CAMERA DEI DEPUTATI, “Relazione ai sensi dell'art. 10-bis della legge di contabilità n. 196/2009 - Doc, LVII-bis, n. 3”. dossier n. 180 - Schede di lettura 12 giugno 2015, in <http://documenti.camera.it>.

⁵⁹³ COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto*

bilancio (Upb), si è espresso sul punto attraverso un *focus* tematico validando, in buona sostanza i calcoli effettuati dal Governo⁵⁹⁴. La decisione ritorna sull'annosa questione del costo delle decisioni della Corte costituzionale e sulle possibili modalità.

stenografico. Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'esame della Relazione al Parlamento 2015 (ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243), seduta di martedì 16 giugno 2015, in <http://documenti.camera.it>. In particolare l'Upb, nel focus tematico sulla rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica, afferma che «Le stime degli effetti sull'indebitamento netto della sentenza e del decreto-legge, elaborate a partire dalle distribuzioni dei pensionati per classi di importo fornite dall'INPS (tab. 5), non si discostano significativamente dalle valutazioni ufficiali», 10.

⁵⁹⁴ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*, focus tematico n. 4 del 16 giugno 2015, in <http://www.upbilancio.it>.

CAPITOLO IV

SPUNTI DI COMPARAZIONE

Sommario: 1. Il *Bundesverfassungsgericht* tra definizioni e necessità di rispettare il principio democratico – 2. L’ingresso del sapere tecnico-finanziario nel sindacato del *Conseil constitutionnel* – 3. La reazione del *Tribunal Constitucional* portoghese alla crisi economico-finanziaria: una voce diversa nel contesto europeo? – 4. Il *self restraint* del *Tribunal Constitucional de España*

1. Il *Bundesverfassungsgericht* tra definizioni e necessità di rispettare il principio democratico

In Germania, il diritto costituzionale del bilancio, parte integrante della *Finanzverfassung*, è regolato dagli artt. 109-115 del *Grundgesetz* (da ora in avanti, con acronimo *GG*)⁵⁹⁵. Esso ha rappresentato – come è del resto successo in tutti i Paesi europei presi in considerazione – l’oggetto della contrapposizione tra Parlamento e potere regio. La disciplina costituzionale del diritto del bilancio è stata più volte oggetto di riforma, basti pensare alle importanti modifiche degli anni 1967, 2006 e, da ultimo, dell’anno 2009. Quest’ultima modifica interviene nel pieno della crisi finanziaria del 2008 e agisce direttamente sul rapporto tra Repubblica federale tedesca e ordinamento europeo.

Nel merito, la disciplina del bilancio e delle *balanced budget rules* è delineata con dettaglio nell’art. 109 *GG.*, il c.d. *Haushaltsverfassung*⁵⁹⁶. In esso si sancisce innanzitutto la reciproca indipendenza dello Stato federale e dei *Länder* nella gestione del bilancio e, al c. 2, il rispetto degli obblighi stabiliti dalla Repubblica federale di Germania e delle regole di bilancio stabilite dall’art. 104 del Trattato istitutivo della

⁵⁹⁵ Queste disposizioni sono inserite nella sezione X dedicata all’ordinamento finanziario. Cfr. F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, 2015, 141-151. Precisamente l’A. ricorda che per indicare specificamente le sole norme in materia di bilancio deve parlarsi di *Haushaltsverfassung*. Si rinvia anche a R. ARNOLD, *Allemagne*, in AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle 2012, Le juge constitutionnel et l’équilibre des finances publiques*, Aix-en-Provence cedex 01, 2013, 111 e a G. CERRINA FERONI, *La Costituzione della Germania (1949)*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, *Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna; svizzera, USA, Weimar*, Torino, 2016, 107-165.

⁵⁹⁶ Sulla delimitazione concettuale del termine si rinvia a F. PEDRINI, *La sistematica della Costituzione finanziaria tedesca e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, cit., 298-302.

Comunità europea⁵⁹⁷. Tra queste è espressamente previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio (c. 3, art. 109 GG)⁵⁹⁸. Il pareggio deve essere raggiunto in egual misura per i *Länder* e per la Federazione, senza considerare i cc.dd. crediti. Tali soggetti possono però prevedere regole che tengano conto della evoluzione congiunturale legata ai cicli economici e prevedere così un regime eccezionale nei casi di catastrofi naturali o altre straordinarie situazioni di emergenza che possono compromettere la finanza statale⁵⁹⁹. Specifiche regole sono previste per il bilancio federale, per il quale è possibile assumere crediti, fidejussioni, coperture o simili garanzie, previa approvazione di una apposita legge federale di autorizzazione che indichi specificamente l'importo⁶⁰⁰.

Le principali regole elencate negli artt. 109a GG e ss. disciplinano la formazione del bilancio preventivo (110 GG) e del consuntivo (114 GG); le cc.dd. emergenze di bilancio (109a GG)⁶⁰¹; le anticipazioni di bilancio (111 GG); le spese eccedenti e

⁵⁹⁷ Per una consultazione della Legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania tradotta in lingua italiana si v. G. CERRINA FERONI, *La Costituzione della Germania (1949)*, cit., 107-165 e F. PEDRINI, *Germania*, in A. MORRONE (a cura di), *Costituzioni e diritto europeo*, Napoli, 2014, 401-559. Al mancato rispetto delle regole europee conseguono delle sanzioni, queste sono poste a carico della Federazione e dei *Länder*, in proporzione di 65 a 35.

⁵⁹⁸ La regola dell'equilibrio economico generale è risalente nel tempo. Tale regola, che entra nella Costituzione nell'anno 1967, verrà poi affiancata da ulteriori obiettivi di portata generale, come la predisposizione di una economia di mercato, la garanzia della stabilità dei prezzi, la previsione di una crescita costante e adeguata, il raggiungimento della piena occupazione e l'equilibrio esterno. Così F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 169. Si v. anche I. STAFF, *Rft: principi giuridici e istituzioni per la stabilità economica*, in *Dir. Dem.*, n. 4/1984, 45-64.

⁵⁹⁹ Nella Legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania si specifica che, per tali deroghe, devono essere previsti dei corrispettivi piani di ammortamento. Si v. S. KORIOH, *A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'*, in *Regional and federal studies*, 2016, vol. 26/2016, n. 5, 687-705, <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1214130>, in particolare si v. la pag. 690, secondo par. Quali casi esplicativi delle fattispecie sopra riportate l'A. cita una crisi finanziaria mondiale ovvero un numero elevato di rifugiati.

⁶⁰⁰ Art. 115, c. 1 GG, modificato dalla l. 29 luglio 2009, I 2248 (*Föderalismusreform*). Sulle ragioni della riforma si v. S. KORIOH, *A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'*, cit., 688 ss. Le modifiche introdotte nel testo costituzionale si caratterizzano per un contenuto tecnico elevato e per una corrispondente precisione nei dettagli, ma, allo stesso tempo queste sono state definite dalla dottrina poco chiare a livello normativo. Così op. ult. cit., 690, ult. cap.

⁶⁰¹ Sulla introduzione di tale concetto nel testo costituzionale si è pronunciato lo stesso Tribunale costituzionale tedesco, il *Bundesverfassungsgericht*, il quale ha definito le *Haushaltsnotlage* un concetto giuridico vero e proprio. Si pensi alla sentenza del 16 ottobre 2006, frutto di un ricorso della città di Berlino (2 BvF 3/03, 16 ottobre 2006).

Per una lettura storica del concetto 'emergenze di bilancio' si v. G. DELLEDONNE, *Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 76-79.

straordinarie (112 GG); gli aumenti di spesa (113 GG). Tra gli organismi preposti alla buona gestione delle finanze pubbliche vi è lo *Stabilitätsrat (Stability Council)*⁶⁰² al quale spetta una funzione di controllo del bilancio della Federazione e dei *Länder*⁶⁰³.

L'organismo nasce nell'anno 2010, dopo la riforma costituzionale che lo ha inserito nell'art. 109a GG. Fanno parte dell'organismo il Ministro federale delle finanze, i Ministri delle finanze dei *Länder* e il Ministro federale per gli affari economici e l'energia. Presiedono lo *Stabilitätsrat* il Ministro federale delle finanze e il Presidente dei Ministri delle finanze dei *Länder*⁶⁰⁴. Le funzioni ad esso affidate consistono in una generale vigilanza sulle finanze pubbliche della Germania da cui dipende il controllo sulla c.d. emergenza di bilancio. Spetta, infatti allo *Stability Council* tedesco identificare se vi siano rischi di una emergenza di bilancio sia per i bilanci dei *Länder*, sia per il bilancio della stessa Federazione. Nel caso di comprovato rischio spetta allo *Stability Council* individuare un programma di aggiustamento. In aggiunta, al Consiglio per la stabilità sono stati assegnati altri compiti dalla legge. In particolare, il Consiglio controlla se la legislazione statale sia o meno conforme ai requisiti del *Fiscal Compact* e del Patto di stabilità e crescita. Inoltre, quando necessario, il Consiglio raccomanda misure di risanamento economico appropriate per la Federazione e *Länder*⁶⁰⁵.

Dalla lettura delle disposizioni costituzionali è evidente che uno dei caratteri che contraddistinguono l'ordinamento finanziario della Germania è il grado di tecnicità contenuto nelle disposizioni della c.d. costituzione finanziaria⁶⁰⁶. Questo profilo, in

⁶⁰² Art. 109a GG. Si v. il sito ufficiale dell'organismo, http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Home/home_node.html (nella versione in lingua inglese). A dettare la disciplina di dettaglio dell'organismo è l'*Establishment of a Stability Council and Avoidance of Budgetary Emergencies Act (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG)*; il testo tradotto è consultabile al seguente link: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>.

⁶⁰³ Si v. S. KORIOH, *A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'*, cit., 691 ss. e F. ZIPFEL, *Stability Council: Financial inspector of Germany's Länder*, in Deutsche Bank Research, 15 settembre 2011, www.dbresearch.com.

⁶⁰⁴ Per un approfondimento sulla composizione dell'organo si rinvia al sito ufficiale, alla pagina dedicata all'organizzazione, http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Organisation/Organisation_node.html.

⁶⁰⁵ Tutti i documenti e tutte le decisioni prese dal Consiglio di stabilità sono pubblici (art. 109a, ult. c.)

⁶⁰⁶ Sul concetto di costituzione finanziaria si rinvia a K. M. HETTLAGE, *Costituzione dello Stato e costituzione finanziaria*, cit., 171, 172. Lo stesso A. afferma che la Costituzione finanziaria vive sempre un po' a ridosso dello stato d'eccezione. Questa trad. è rinvenibile in G. DELLEDONNE, *Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, cit., 75, nt. 10.

combinato disposto con la evoluzione storico-politica della decisione di bilancio, divengono fattori fondamentali nel percorso di analisi della giurisprudenza costituzionale⁶⁰⁷.

A questo punto è necessario premettere che l'indagine sintetica della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* si avvale del sito ufficiale del Tribunale costituzionale tedesco⁶⁰⁸ e, dove possibile, della relativa sezione in inglese. All'interno della sezione, nel motore di ricerca, si è scelto di inserire il sintagma '*balanced budget*', il cui risultato ha prodotto un elenco di quattordici pronunce, non tutte pertinenti con l'oggetto della ricerca. In aggiunta, si è scelto di avvalersi dell'apporto della dottrina, e alla selezione che quest'ultima ha compiuto circa le pronunce di maggiore rilievo del Tribunale costituzionale tedesco in materia di decisione di bilancio e di *balanced budget rules*. Le pronunce più note in dottrina sono senz'altro quelle relative ai rapporti con l'Unione europea, a seguito dell'approvazione delle misure anti-crisi e della creazione di una *governance* economica comune.

Le principali pronunce che precedono la riforma costituzionale tedesca e l'arrivo della crisi finanziaria sono diverse. Nell'insieme delle decisioni che hanno inciso sulla definizione del concetto di equilibrio di bilancio e in generale sul diritto del bilancio devono ricordarsi: *BVerfGE* 45, 1 del 25 maggio 1977, avente a oggetto un conflitto tra il *Bundestag* e l'allora Ministro per le Finanze, il quale ha effettuato spese non programmate. Nel caso di specie il Tribunale costituzionale tedesco dichiara di non dover decidere sulle spese non programmate in sé (profilo sostanziale della questione), ma di doversi piuttosto esprimere sulla mancata informazione preventiva verso il *Bundestag*⁶⁰⁹. In questi termini, il Tribunale costituzionale tedesco dichiara che il

⁶⁰⁷ Sotto il profilo propriamente storico, deve dirsi che il Tribunale costituzionale tedesco si è posto, di regola, come un interlocutore propenso ad accogliere nel tempo il credo economico del legislatore. Così F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 175, secondo par., il quale parla di un Tribunale costituzionale come "partner" del legislatore, in riferimento agli scritti di K. W. NÖRR, nt. 114. Tra le questioni principali in materia di decisione di bilancio affrontate dal Tribunale costituzionale tedesco prima dell'anno 2008, e della conseguente torsione europea della gestione delle finanze pubbliche, devono ricordarsi le pronunce aventi a oggetto il rapporto legislatore-esecutivo. In sostanza, il Tribunale costituzionale tedesco ha cercato di infondere una rinnovata centralità del legislatore nella decisione di bilancio, soprattutto a seguito della riforma del 1967. Le decisioni richiamate sono: *BVerfGE* 70, 324 del 14 gennaio 1986 sul controllo parlamentare della decisione di bilancio dove si afferma che la legge di bilancio è uno degli strumenti essenziali di controllo del governo parlamentare che può plasmare la democrazia costituzionale (B, alinea 134).

⁶⁰⁸ Di seguito il *link* al sito: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

⁶⁰⁹ *BVerfGE* 45, 1, B, alinea 85.

Governo federale ha violato di fatto le competenze del *Bundestag*, per il mancato ottenimento dell'autorizzazione del legislatore di bilancio per tali spese. Inoltre, nel caso di specie, le spese disposte dal Ministro per le finanze non avevano la caratteristica della imprevista e inderogabile necessità, *ex art. 112 GG*, dalla cui circostanza dipende il consenso del Ministero per spese eccedenti ovvero fuori bilancio⁶¹⁰.

Un'altra importante decisione in materia di bilancio risale all'anno 1989, *BVerfGE* 79, 311⁶¹¹. Nella decisione in esame il Tribunale costituzionale tedesco coglie l'occasione per definire l'istituto del bilancio nell'ordinamento costituzionale. La legge di bilancio, art. 110 *GG*, è un piano di gestione ed è, altresì, la legge generale di organizzazione dello Stato federale e della sua gestione. Per definire il bilancio, il Tribunale costituzionale tedesco si avvale, altresì, di definizioni proprie della dottrina costituzionalista, citando testualmente i testi di riferimento⁶¹². È il caso per esempio della definizione di J. Heckel del bilancio come il complessivo programma statale che stabilisce la direzione economica dello Stato e le politiche del Paese⁶¹³. Il bilancio statale è un fattore fondamentale nella vita economica del Paese. Proprio il bilancio garantisce lo sviluppo dello stato sociale e rappresenta uno dei principali mezzi per adempiere ai compiti propri della Repubblica⁶¹⁴. Nella stessa decisione, il Tribunale costituzionale tedesco definisce il concetto (giuridico) di equilibrio di bilancio in relazione alla dimensione dell'indebitamento consentito e attribuisce così alla clausola

⁶¹⁰ Della decisione in esame è utile, ai fini comparatistici, sottolineare la presenza di una opinione dissenziente.

⁶¹¹ Dà conto sinteticamente della decisione in esame F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 184.

⁶¹² Sulla presenza di opinioni riferibili alla dottrina si v. J. LUTHER, *La motivazione delle sentenze costituzionali in Germania*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 100, punto 7. Sul punto si ritornerà nel capitolo conclusivo, quelli che possono rilevarsi in questa sede sono le ragioni e le conseguenze dell'impiego della dottrina in punto di motivazione, da parte dei giudici costituzionali. Se sulle ragioni della citazione dottrinale nel corpo delle pronunce tedesche le ragioni possono essere diverse, tra le quali l'A. colloca anche i «favori personali o [...] attriti accademici», sulle conseguenze non vi è spiegazione. Queste possono senz'altro avere sia un effetto rafforzativo della tesi espressa, sia essere il veicolo per conseguire maggiore autorevolezza.

⁶¹³ *BVerfGE* 79, 311, D, I, alinea 55. J. HECKEL, *Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes*, in *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 2, 1932, S. 374 ff. [388 ff., 392]). La citazione letterale presente nella sentenza è la seguente: «Er ist als "staatliches Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung und damit zugleich für die Politik des Landes während der Etatperiode" bezeichnet worden». Sul punto si v. anche F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 186.

⁶¹⁴ *BVerfGE* 79, 311, D, I, alinea 56.

generale un duplice significato: da una parte si definiscono le situazioni che possono condurre a un superamento dei limiti al credito; dall'altra lo stesso superamento del limite al credito è consentito per arginare lo stesso squilibrio. Nelle ulteriori informazioni che derivano dalla lettura della sentenza in esame, è rilevante – per la ricerca – l'argomento della vaghezza e della indeterminatezza dei concetti di 'equilibrio di bilancio' e di 'distorsione'⁶¹⁵. L'importanza della decisione in esame si ricava dalle successive deduzioni del *Bundesverfassungsgericht* in relazione alla vaghezza dei termini sopra richiamati. Il Tribunale costituzionale tedesco afferma che a tale caratteristica si connette la dimensione della discrezionalità propria del legislatore del bilancio⁶¹⁶. La valutazione del legislatore non deve solamente limitarsi alla non manifesta arbitrarietà, ma è necessario che essa trovi fondamento negli attuali dati economici e alla luce delle dichiarazioni rese dagli organi competenti (*Financial Planning*, Consiglio economico, *Konjunkturrat*, esperti per lo studio dello sviluppo economico complessivo, *Bundesbank* tedesca) al fine di giustificare con informazioni tecniche precise la scelta intrapresa⁶¹⁷. Del resto, lo stesso Tribunale costituzionale tedesco pone alla base della propria decisione una serie di informazioni a carattere economico circa la situazione finanziaria del Paese al momento della decisione. In questi termini, il *Bundesverfassungsgericht* individua nel legislatore il principale attore delle definizioni proprie del diritto del bilancio, poiché proprio la indeterminatezza dei concetti giuridici esplicitati nelle cc.dd. *balanced budget rules*, rendono tortuoso il procedimento di giustiziabilità delle stesse. L'indeterminatezza dei concetti – lemma usato in questo senso in maniera non tecnica – non giustifica tuttavia la creazione di una sorta di zona franca. Il Tribunale costituzionale tedesco afferma invece, più sottilmente, la vasta dimensione della discrezionalità del legislatore per quanto concerne il diritto del bilancio. Discrezionalità che trova comunque un limite nei

⁶¹⁵ Il termine impiegato nella lingua originale è 'Störung' che si rinviene tre volte nel testo della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, tradotto, nelle diverse accezioni, con i termini italiani perturbazione, turbativa e distorsione (proprio nell'art. 115 GG in esame). Dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio si deduce, quale conseguenza logica, la giustiziabilità dello stesso da parte del Tribunale costituzionale tedesco. Dà conto del dibattito dottrinale del tempo F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 179.

⁶¹⁶ BVerfGE 79, 311, D, III, alinea 92.

⁶¹⁷ BVerfGE 79, 311, D, III, alinea 93.

principi di proporzionalità⁶¹⁸ e di pubblicità della decisione. Cosa s'intende per equilibrio economico? Qual è la dimensione massima tollerata di investimenti in presenza di una grave congiuntura economica? Sono queste domande la cui risposta non può non addebitarsi al solo legislatore⁶¹⁹. Nella sentenza in esame deve necessariamente evidenziarsi lo sforzo argomentativo e teorico del Tribunale costituzionale tedesco circa la definizione dell'equilibrio di bilancio. Tale operazione ermeneutica ha visto, nel tentativo di proceduralizzazione, la modalità principale per addivenire a una "giuridificazione" del concetto, senza successo⁶²⁰.

Tale approccio è rimasto invariato per molto tempo ed è stato ulteriormente confermato nella decisione del 2007 (*BVerfG 2 Bvf 1/04*)⁶²¹ al cui interno è ulteriormente definito il concetto giuridico di equilibrio di bilancio in chiave temporale⁶²². Il Giudice costituzionale afferma infatti che l'equilibrio intertemporale di bilancio è il limite principale che incontra la contrazione del debito pubblico⁶²³, insieme alla necessaria garanzia dell'equità intergenerazionale⁶²⁴. Tutto questo, con il richiamo, ancora una volta presente, alla conoscenza tecnica (*Sachverständiger*) circa l'andamento della economia. Tale consulenza è affidata al Consiglio per lo sviluppo economico, tradotto anche con il sintagma 'Consiglio degli esperti economici'

⁶¹⁸ Sul principio di proporzionalità si v. recentemente M. HEINTZEN, *Il principio di proporzionalità. Un cosmopolita tedesco nel diritto costituzionale*, Modena, 2015, 7-22. Dove si definiscono contesto e nozione giuridica.

⁶¹⁹ Cfr. F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 185.

⁶²⁰ Dà conto di questo tentativo F. SAITTO, op. ult. cit., 187. Si v. anche M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in R. BIFULCO, O. ROSSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., 160.

⁶²¹ Tale decisione è il frutto di un ricorso di presentato da 293 contro la legge di bilancio del 2004. I ricorrenti ritenevano lese le prerogative del Parlamento nel processo di adozione della legge, in quanto non sarebbero stati rispettati i limiti dell'art. 115 c. 1, 2. par. della Legge fondamentale, in base al quale «le entrate derivanti dal ricorso al credito non possono essere superiori alle spese per investimenti iscritte nel bilancio di previsione; sono ammesse eccezioni solo per prevenire il turbamento dell'equilibrio economico complessivo». A dire del Tribunale costituzionale tedesco giudici non vi è lesione delle prerogative parlamentari perché il Governo federale ha presentato un aggiustamento al bilancio che, per quanto tardivo (per evitare l'esercizio provvisorio) non è illegittimo. Per una breve sintesi della vicenda e della decisione si v. *Quad. Cost.*, n. 4/2007, 964.

⁶²² Tale caratteristica è ripresa più e più volte nella giurisprudenza costituzionale italiana, attraverso il concetto di equilibrio dinamico di bilancio. Tale concetto richiede il coinvolgimento sia del costituzionalista, sia dello scienziato contabile. Così A. CAROSI, *Intervento*, Seminario "Conti in ordine e diritti senza fine", lunedì 6 luglio 2015, ore 15.00, Università degli studi di Bologna.

⁶²³ *BVerfG 2 Bvf 1/04*, C, III, alinea 138.

⁶²⁴ Sul significato del sintagma 'equità intergenerazionale' si rinvia alla nt. 160.

(*Sachverständigenrat*)⁶²⁵. Per certi aspetti, tale organismo può definirsi anticipatore dei cc.dd. *fiscal councils*⁶²⁶.

La giurisprudenza costituzionale subisce un notevole mutamento a partire dalla crisi economica del 2008 e dalla successiva riforma costituzionale del 2009⁶²⁷. Nel solco della modifica costituzionale, il Tribunale costituzionale tedesco pone in essere una serie di decisioni che intervengono fortemente sul diritto costituzionale del bilancio, per antonomasia espressione della volontà popolare, in connessione alle principali decisioni europee volte a predisporre meccanismi di risposta alla crisi finanziaria ed economica⁶²⁸. Nella prima decisione, *BVerfG 2 BvE 2/08*, del 30 giugno 2009, il Tribunale costituzionale tedesco definisce la decisione di bilancio come piena espressione della sovranità popolare. Tuttavia la sottoscrizione del Trattato di Lisbona e l'adesione agli impegni presi in sede europea non rappresentano degli ostacoli al procedimento decisionale di bilancio e, a ogni modo, per il Tribunale costituzionale tedesco ciò che deve restare fermo in modo assoluto è uno spazio sufficiente di potere discrezionale in capo al *Bundestag*⁶²⁹.

⁶²⁵ Si v. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html>. Dà conto di tale organismo anche G. DELLEDONNE, *Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania*, cit., 87, 88.

⁶²⁶ G. DELLEDONNE, *Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania*, cit., 87. Sul ruolo dei *fiscal council* si ritornerà nel capitolo conclusivo. La diffusione europea di organismi indipendenti guardiani degli equilibri finanziari dei Paesi membri è riconducibile alla direttiva n. 2011/85/UE e al reg. (UE) n. 473/2013. Sul punto si tornerà più avanti. Si v., per il momento, C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER & A. H. TRECHSEL, *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Fiesole, 2013, 266-268 (*Introduction*).

⁶²⁷ Sulla revisione costituzionale si v. F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quad. cost.*, n. 2/2011, 391-394.

⁶²⁸ Dalla legittimità costituzionale del Trattato di Lisbona, passando dal *Fiscal compact*, sino ad arrivare alla legittimità del Meccanismo di stabilità europeo.

⁶²⁹ Così, *BVerfG 2 BvE 2/08* del 30 giugno 2009, al. 256. Per una lettura integrale della decisione si rinvia al sito ufficiale del *Bundesverfassungsgericht*, www.bundesverfassungsgericht.de. Di seguito l'alea 256 integrale in lingua inglese: « (3) A transfer of the right of the Bundestag to adopt the budget and control its implementation by the government which would violate the principle of democracy and the right to elect the German Bundestag in its essential content would occur if the determination of the type and amount of the levies imposed on the citizen were supranationalised to a considerable extent. The German Bundestag must decide, in an accountable manner vis-à-vis the people, on the total amount of the burdens placed on citizens. The same applies correspondingly to essential state expenditure. In this area, the responsibility concerning social policy in particular is subject to the democratic decision-making process, which citizens want to influence through free and equal elections. Budget sovereignty is where political decisions are planned to combine economic burdens with benefits granted by the state. Therefore the parliamentary debate on the budget, including the extent of public debt, is regarded as a general debate on policy. Not every European or international obligation that has an effect on the budget endangers the viability of the

Tra la pronuncia che dichiara compatibile il Trattato di Lisbona con la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca e le ulteriori questioni relative alle decisioni europee di risposta alla crisi, si deve ricordare la pronuncia del *BVerfG 1 BvL 1/09*, del 9 febbraio 2010, relativa alla garanzia di un minimo vitale in relazione al valore della dignità umana, nel cui percorso argomentativo si afferma che la creazione di diritti di prestazione comporta sì un impatto finanziario rilevante sui bilanci pubblici, ma che tali decisioni sono, in ogni caso, riservate al legislatore⁶³⁰. Per la garanzia di tali diritti la legge di bilancio di per sé è insufficiente, poiché da essa non deriva alcun interesse diretto in capo al cittadino⁶³¹. Un'altra decisione non direttamente connessa alle risoluzioni europee e internazionali in risposta alla crisi, è la pronuncia del *BVerfG 2 BvE 8/11*, del 28 febbraio 2012, avente a oggetto le competenze e le funzioni del c.d. Comitato per il bilancio (*Haushaltsausschuss*)⁶³² in relazione al *Bundestag* tedesco. Anche nel caso in esame, la questione riguarda la diretta connessione tra decisione del bilancio e principio di rappresentatività. Il Tribunale costituzionale tedesco si pronuncia sulla compatibilità di decisioni da parte del Comitato di bilancio, in relazione di specificazione rispetto al *Bundestag*⁶³³.

Bundestag as the legislature responsible for approving the budget. The openness to legal and social order and to European integration which the Basic Law calls for, include an adaptation to parameters laid down and commitments made, which the legislature responsible for approving the budget must include in its own planning as factors which it cannot itself directly influence. What is decisive, however, is that the overall responsibility, with sufficient political discretion regarding revenue and expenditure, can still rest with the German Bundestag». Sul punto si v. anche G.L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in AA.VV., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, in <http://www.astrid-online.it/>, 9 dicembre 2009, 16. Sul seguito della decisione in esame si v. di R. PERISSICH, *Germania: svolta gollista sul trattato di Lisbona?*, in AA.VV., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, in <http://www.astrid-online.it/>, 9 dicembre 2009, 134. Si v. anche gli atti del Seminario "Sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona", Seminario di studio, Palazzo della Consulta - 19 ottobre 2009, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

⁶³⁰ Si v. G. DELLEDONNE, *Germania: «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in Forum di *Quad. cost.*, 17 aprile 2010.

⁶³¹ *BVerfG 1 BvL 1/09*, del 9 febbraio 2010, al. 136, ult. paragrafo, trad. in lingua inglese, <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

⁶³² <https://www.bundestag.de/haushalt>.

⁶³³ *BVerfG 2 BvE 8/11*, del 28 febbraio 2012, alinea 123: «*In state practice, powers of decision for the budget committee have found recognition for the sphere of the budget; the Euro Stabilisation Mechanism Act discernibly connects to these. Thus, for example, it is in accordance with state practice that although the plenary session of the German Bundestag establishes the budget and therefore the basic framework of the federal budget, in particular the amounts of the individual items and their purpose, the funds which in principle have been approved need in particular cases to be*

Diversa è la decisione del *BVerfG* 2 BvE 4/2011, del 19 giugno 2012⁶³⁴, avente a oggetto il principio di informazione del Parlamento per quanto concerne la decisione di bilancio e più in generale gli impegni assunti in sede europea. La questione riguarda la presunta mancata informazione del Parlamento da parte del Governo tedesco per quel che riguarda il Meccanismo europeo di stabilità e il Patto *Euro-plus*, frutto di un accordo di diritto internazionale. Il Tribunale costituzionale tedesco, dopo aver specificato che «[...] *the principle of the public nature of the budget applies as a manifestation of the general principle of the public nature of democracy*»⁶³⁵, dichiara che l'istituzione del meccanismo europeo di stabilità si connette direttamente con la generale responsabilità di bilancio del *Bundestag*, per tale ragione la garanzia di una adeguata informazione si definisce necessaria. Solo in questi termini può esercitarsi una piena ed effettiva responsabilità del Parlamento tedesco⁶³⁶. Il *Bundesverfassungsgericht* afferma che si è prodotta nella sostanza una violazione delle prerogative dell'organo rappresentativo a seguito della mancata informazione formale del *Bundestag* da parte del Governo federale, al di là della conoscenza, avvenuta in via informale, dei documenti relativi alla sottoscrizione del Trattato relativo al meccanismo europeo di stabilità e al Patto *Euro-plus*.

A questa decisione, segue nel tempo, la pronuncia del *BVerfG* 2 BvR 1390/2012, del 12 settembre 2012⁶³⁷ avente a oggetto il Trattato sul *Fiscal Compact* e il meccanismo europeo di stabilità. Nella decisione in esame, il Tribunale costituzionale

authorised by the Bundestag (see § 22 sentence 1 and sentence 3, § 36 sentence 2 Federal Budget Code (Bundeshaushaltsordnung – BHO), and this authorisation is normally decided not by the plenary session, but by the budget committee (see Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, 2011, § 36, marginal no. 9). Over and above this, the Federal Constitutional Court, for example in its decision on the European Financial Stability Facility of 7 September 2011, consented in the case of a guarantee in a particular combination of circumstances, bound by statutory requirements for claiming under the guarantee, strictly conditional and subject to a short time limit, to the approval being made by the budget committee, although in principle it is reserved to the plenary session (BVerfG, judgment of the Second Senate of 7 September 2011, loc. cit., p. 2946 <2953>, marginal no. 141).»

⁶³⁴ *BVerfG* 2 BvE 4/2011, del 19 giugno 2012, tard. In lingua inglese sul sito ufficiale del *Bundesverfassungsgericht*, www.bundesverfassungsgericht.de.

⁶³⁵ *BVerfG* 2 BvE 4/2011, del 19 giugno 2012, alinea 114.

⁶³⁶ *BVerfG* 2 BvE 4/2011, del 19 giugno 2012, alinea 145, 146.

⁶³⁷ Per una lettura integrale del testo, si v. la trad. in lingua in inglese sul sito ufficiale del *Bundesverfassungsgericht*, www.bundesverfassungsgericht.de. Per il profilo processuale e per la individuazione dei ricorrenti (alcune *Verfassungsbeschwerden* e una domanda introduttiva di un *Organstreitverfahren* presentata dalla *Fraktion* del partito *die Linke*), si v. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in federalismi.it, n. 18 del 2012, 1-3.

tedesco, dopo aver precisato, ancora una volta, il ruolo *Bundestag* nella decisione di bilancio, rafforza l'argomentazione dichiarando che i parlamentari, in quanto rappresentanti eletti del popolo, devono poter esercitare effettivamente un controllo sulle decisioni che investono il bilancio federale⁶³⁸. Per il Tribunale costituzionale tedesco, i meccanismi predisposti a livello europeo e internazionale non rappresentano una violazione dell'autonomia della decisione di bilancio da determinarne la incompatibilità con la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, ma devono pur sempre essere presenti una serie di requisiti. In definitiva, il Tribunale costituzionale tedesco dichiara potenzialmente limitativa della discrezionalità dei Parlamenti nazionali la previsione di limiti al ricorso all'indebitamento e l'obbligo di ridurre l'ammontare esistente di debito pubblico. Tuttavia, la Germania ha introdotto regole già più severe in Costituzione e dunque la scelta è rimessa in gran parte al legislatore⁶³⁹.

In termini sintetici, deve dirsi che l'attivismo del *Bundesverfassungsgericht* prima della crisi, attraverso decisioni di definizione e classificazione delle regole proprie del diritto del bilancio, e, dopo la crisi, in relazione soprattutto alle decisioni europee di contrasto alla stessa, innerva e influenza lo studio delle altre giurisprudenze costituzionali in materia di bilancio. La posizione del Tribunale costituzionale tedesco si è sviluppata in maniera chiara nel corso del tempo, prima attraverso la definizione degli equilibri interni tra gli organi coinvolti nella decisione di bilancio, nella fondamentale prospettiva del principio democratico, e poi, alla luce della affermata centralità dell'organo legislativo, attraverso la definizione dei rapporti tra Stati membri e Unione europea⁶⁴⁰. Come scritto nei passaggi introduttivi, la giurisprudenza costituzionale tedesca si caratterizza per un approccio specifico alle questioni finanziarie e contabili. In essa non mancano infatti chiari riferimenti al concetto di tecnica e alle technicalità della finanza. A questo complesso sistema di dati, si somma la

⁶³⁸ A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, cit., 6.

⁶³⁹ F. SAITTO, *Stabilitätsgemeinschaft, prerogative parlamentari e politiche di bilancio: Karlsruhe precisa i poteri e le responsabilità del Bundestag mentre parla all'Europa*, in *Diritti comparati*, giovedì 18 ottobre 2012.

⁶⁴⁰ Parla, infatti, di due momenti propri della giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 311.

centralità del decisore di prima istanza, i parlamenti, e della garanzia dell'accesso alla informazione.

Nel mutato contesto finanziario e politico, il Giudice costituzionale tedesco è chiamato a operare con la tecnica del bilanciamento su piani sempre più complessi: tecnica economica e decisione costituzionale, identità nazionale e ordinamento europeo, potere esecutivo e potere legislativo.

2. L'ingresso del sapere tecnico-finanziario nel sindacato del *Conseil constitutionnel*

Come per gli altri Stati europei scelti per la comparazione, anche il legislatore francese ha reagito alla crisi economica del 2008⁶⁴¹. Sebbene tale Paese non abbia scelto la via costituzionale, la dottrina ha parlato della riforma organica sulle regole di bilancio come uno dei più importanti mutamenti in materia di finanze pubbliche⁶⁴². Storicamente, nell'ordinamento giuridico francese, la disciplina delle *finances*

⁶⁴¹ Sulla ricezione in Francia della regola del principio strutturale del pareggio di bilancio si v. B. CHEVAUCHEZ, *La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques*, in *Revue de l'OFCE*, n. 116/2011, 291-311; V. DUSSART, *La règle d'or peut-elle être le fruit de la globalisation?*, in D'A. LE QUINIO, *Le réactions constitutionnelles à la globalisation*, Bruxelles, 2016, 323-333; E. OLIVA, *France*, AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle 2012, Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, Aix-en-Provence cedex 01, 2013, 266 ss. D. ROMAN, *La jurisprudence sociale des Cours constitutionnelles en Europe : vers une jurisprudence de crise ?*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 45/2014, 63-75.

⁶⁴² «La constitutionnalisation du droit budgétaire et financier est l'une des plus importantes mutations qu'aient connues les finances publiques». Così E. OLIVA, *France*, cit., 266.

Diversamente si v. C. WALINE, *Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière*, in *RFFP*, n. 117/2012, 29, che parla della regola dell'equilibrio di bilancio come un «*Arlésienne du droit constitutionnel des finances publiques*».

Sulle condizioni storiche delle finanze pubbliche francesi, sul mancato equilibrio (storico) tra entrate e spese e sugli strumenti adottati si v. A. LANDRY et B. NOGARO, *La crise des Finances publiques en France wn Angleterre – en Allemagne*, Paris, 1914, 96-112. Si v. anche A. DELCAMP, *L'équilibre des finances publiques dans le temp et dans l'espace*, in *RFFP*, n. 117/2012, 15-19; C. WALINE, *Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière*, cit., 22-24.

Sul concetto di equilibrio di bilancio (*équilibre budgétaire*) si v. M. DUVERGER, *Institutions financières*, Paris, 1957, 280-294. L'A. contrappone alla lettura classica dell'equilibrio di bilancio, *l'équilibre purement financier*, la lettura moderna dell'equilibrio di bilancio, il c.d. *équilibre économique général* (281 ss.).

*publiques*⁶⁴³ ha un legame diretto con il diritto costituzionale e le origini di tale legame sono risalenti nel tempo⁶⁴⁴. Proprio la regola della necessaria corrispondenza tra entrate e spese dello Stato, sulla quale si fonda il concetto di equilibrio di bilancio, appare in Francia a partire dal XVII secolo, nelle teorizzazioni di Sully. La centralità delle finanze pubbliche nel discorso costituzionale francese si fonda su una serie di assunti condivisi nella parte prima della ricerca in riferimento all'ordinamento costituzionale italiano. Anzitutto – ricorda E. Oliva – non può esistere uno Stato senza finanze⁶⁴⁵; inoltre, il bilancio rappresenta l'atto politico per eccellenza; infine, in Francia, la politica finanziaria di spesa ha rappresentato e rappresenta una importante leva elettorale.

La disposizione costituzionale alle quale fare riferimento è, principalmente, l'art. 34, nel quale si specifica che la legge di programmazione «*s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques*» e l'art. 47, c. 2 nel quale è scritto che «*Les comptes des administrations publiques son réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière*». In questi termini, l'equilibrio di bilancio non è tanto un imperativo, bensì un obiettivo al quale tendere e deve leggersi in combinato disposto con la regola della *sincérité*⁶⁴⁶, della verità del dato finanziario iscritto nel bilancio.

Diversamente da Germania, Italia e Spagna, in Francia la regola dell'equilibrio di bilancio è contenuta in norme di rango sub-costituzionale, nella LOLF (*loi organique*

⁶⁴³ In Francia il sistema finanziario si struttura in tre grandi aree: le finanze centrali (APUC); le finanze delle istituzioni pubbliche amministrative, industriali ovvero commerciali (ODAC); le finanze delle collettività territoriali (APUL); le finanze delle istituzioni locali a carattere industriale e commerciale (ODAL). Inoltre vi è tutto il settore della c.d. protezione sociale.

⁶⁴⁴ Cfr. L. PHILIP, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, 1999. Sul punto si v. anche D. FERRARI, *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento francese: un principio politico?*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 288.

⁶⁴⁵ Op. ult. cit., 266. L'A. fa riferimento alla teoria elaborata da P. AMSELEK, «*Peut-il y avoir un État sans finances?*», in *RDP*, 1983, 267 ss.

⁶⁴⁶ *Décision* n° 2002-464 DC, venerdì 27 dicembre 2002: «*les évaluations de recettes et les estimations de dépenses qu'elle comporte ne tiennent pas compte des informations économiques disponibles au moment de l'élaboration du projet de budget ni de celles disponibles pendant le débat budgétaire au Parlement*»; *qu'ainsi, le Gouvernement aurait, selon eux, "commis une erreur manifeste, certaine et volontaire, ne permettant pas au Parlement d'exercer ses prérogatives, et conduisant à fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire"*; *qu'en outre, l'annonce par le Gouvernement, au cours des débats parlementaires, de la mise en réserve, dès le début de l'année, de crédits susceptibles d'être ultérieurement annulés témoignerait de l'absence de sincérité des prévisions de dépenses*; *que la même insincérité serait illustrée par la référence faite au cours des débats parlementaires, par plusieurs membres du Gouvernement, aux reports prévisibles de crédits de 2002 sur 20*».

relative aux lois de finances)⁶⁴⁷. In questa sede, l'equilibrio che deve perseguirsi nell'attività finanziaria dello Stato e viene definito dalla dottrina francese come pluridimensionale e complesso⁶⁴⁸. Esso è distinto secondo la dimensione temporale, annuale e pluriennale, secondo la dimensione spaziale, a seconda della dimensione del territorio coinvolto, lo Stato, ovvero le autonomie territoriali e gli istituti della sicurezza sociale, e, infine, secondo la dimensione propriamente materiale, pertanto si parla di equilibrio di bilancio in senso stretto, in connessione alle leggi finanziarie, equilibrio contabile, in relazione alla parte esecutiva delle operazioni di bilancio ed equilibrio *statistique*, relativo alla capacità di autofinanziamento delle amministrazioni pubbliche. La complessità della determinazione degli equilibri della finanza pubblica francese ha condotto la dottrina a parlare di «*une véritable gageure qui peut friser l'imposture si l'on songe à la signification politique d'un tel principe.*»⁶⁴⁹.

Per quanto concerne la giustizia costituzionale, il Tribunale costituzionale francese ha un sindacato esteso in materia finanziaria: egli giudica della legittimità costituzionale della legge organica sulle finanze pubbliche (*loi organique financière*); giudica, altresì, della legittimità delle leggi finanziarie non soltanto rispetto alla Costituzione, ma anche rispetto alla *loi organique* del 1 agosto 2001, la c.d. LOLF (*Loi organique aux lois de finances*); giudica inoltre il contenuto della legge di finanziamento della sicurezza sociale (*loi de financement de la sécurité sociale*) e giudica infine la legge che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

⁶⁴⁷ *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*. L'unico articolo dove è presente nominalmente il concetto giuridico di equilibrio di bilancio è l'art. 1 che così recita: «*Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles. Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel. La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques*». Sul dibattito dottrinale si v. M. BOUVIER, *La « règle d'or » des finances publiques a-t-elle un avenir?*, in *RFFP*, n. 117/2012, 135-147.

⁶⁴⁸ E. OLIVA, *France*, cit., 272.

⁶⁴⁹ *Ibidem*.

La dimensione del sindacato è tale da spingere la dottrina a parlare del *Conseil constitutionnel* come di un giudice che da tempo incide fortemente sulla ampia dimensione della decisione di bilancio⁶⁵⁰. La dimensione, meramente quantitativa del sindacato costituzionale in materia finanziaria, deve essere letto alla luce del tipo di ricorso. Nella maggior parte dei casi il sindacato sulle decisioni finanziarie origina da ricorsi dei parlamentari. La ragione storica deve essere ricercata nella lettura della decisione di bilancio, come la decisione politica per eccellenza. Per questa ragione il legislatore ha tutto l'interesse a ricorrere contro il progetto di *loi de finances* (PLF) emanato dal Governo⁶⁵¹. Proprio il legislatore gode di poteri di controllo importanti, e allo stesso modo ha un limitato potere emendativo sulla *loi de finances*, poiché sono dichiarati irricevibili tutti gli emendamenti dai quali può dipendere una riduzione delle entrate dello Stato ovvero il peggioramento di una spesa pubblica.

La prima sentenza che deve menzionarsi è la *décision* n° 79-110 DC del 24 dicembre 1979⁶⁵² avente a oggetto la *loi de Finances* per l'anno 1980. Tale pronuncia afferma il necessario rispetto dell'equilibrio di bilancio tra le entrate e le spese, per cui, nell'approvazione della seconda parte della *loi de Finances* non si deve attendere all'equilibrio sancito nella parte prima. Negli anni che precedono la crisi finanziaria del 2008, oltre alla già nominata *décision* n° 79-110 DC del 24 dicembre 1979, si ricordano la *décision* n° 84-170 DC, del 4 giugno 1984, avente a oggetto una disposizione relativa alle imposte sul petrolio. Anche in questo caso il Tribunale costituzionale francese si

⁶⁵⁰ Cfr. C. BAZY-MALAUURIE, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière, Intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, le 18 octobre 2010*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. L'A. ricorda che nel tempo il Tribunale costituzionale francese ha stabilito tre punti: «*Le Conseil constitutionnel est intervenu pour consacrer au plan constitutionnel des principes régissant les finances de l'État; le CC fait preuve d'un assez grand pragmatisme dans l'application de ces principes, s'adaptant ainsi aux nécessités de la gestion publique; il reste vigilant toutefois sur le respect des pouvoirs réciproques de l'exécutif et du législatif*». Basti pensare che la prima legge ordinaria oggetto di controllo del *Conseil constitutionnel* è proprio una questione relative alle finanze pubbliche (*Loi de finances rectificative pour 1960*), *décis.* n° 60-8 DC, 11 agosto 1960. Si v. E. OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques. «Une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs»*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 49/2015, 93, 94.

⁶⁵¹ Il procedimento di approvazione della *loi de finances* prevede una prima fase che si conclude con l'approvazione del progetto governativo di *loi de finances*, una seconda fase di lettura parlamentare (70 giorni all'Assemblea nazionale e 40 giorni al Senato) e una procedura c.d. accelerata che prevede l'intervento di una commissione parlamentare mista per esaminare le disposizioni ancora da discutere. Se si superano i 70 giorni stabiliti, è possibile che il progetto di *loi de finances* venga emanato all'interno di una ordinanza.

⁶⁵² Per la consultazione integrale della pronuncia si rinvia al sito ufficiale del *Conseil constitutionnel*, www.conseil-constitutionnel.fr.

esprime su questioni di ordine formale: la fonte che dispone la modifica in materia tributaria e la possibile incidenza di questa sugli equilibri economici e finanziari dello Stato⁶⁵³. Il *Conseil constitutionnel* risolve la questione procedurale in maniera semplice: una legge può modificare la dimensione di un tributo, della modifica deve tenersi conto in sede di approvazione della *loi de finances rectificative* dello stesso anno. Sempre in relazione alla *loi de finances*, il *Conseil contitutionnel*, nella *décision* n° 2001-448 DC, del 25 luglio 2001⁶⁵⁴, dove la Corte rafforza l'autonomia della Corte dei conti stabilendo che non è conforme a Costituzione la previa trasmissione dello schema di programma di controllo ai Presidenti e ai relatori generali Commissioni Finanze di Assemblea e Senato. Tale invio preventivo si pone in contrasto con la garanzia⁶⁵⁵.

Nel tempo, il Tribunale costituzionale francese ha definito l'*équilibre budgétaire* in relazione all'impiego prioritario delle entrate. Nella *décision* n° 2005-530 DC, del 23 dicembre 2005 il *Conseil constitutionnel* precisa che le maggiori entrate nel settore petrolifero devono per forza essere impiegate per la riduzione del disavanzo di bilancio e non già per coprire le spese correnti⁶⁵⁶.

Un'altra decisione relativa alla peculiare concezione francese dell'equilibrio di bilancio è la *décision* n° 2000-437 DC, del 19 dicembre 2000. In tale decisione Il Tribunale costituzionale francese è chiamato a pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione della *loi de financement de la sécurité sociale* per l'anno 2001, a seguito di un ricorso promosso da più di sessanta membri dell'Assemblea e altrettanti membri del Senato, in relazione alla grazia dell'equilibrio finanziario del settore della *securité*

⁶⁵³ Punto 4.: «*Considérant que n'y faisaient pas davantage obstacle les articles 1er, 2, 2e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, dans la mesure où elles placent dans la compétence des seules lois de finances la définition de l'équilibre économique et financier, la prévision et l'autorisation de l'ensemble des ressources de l'Etat ainsi que l'évaluation du rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat, ces dispositions ne sauraient, lorsqu'il est recouru à la procédure législative ordinaire pour édicter une modification fiscale, avoir d'autre conséquence que l'obligation de prendre en compte dans une loi de finances rectificative ou, à tout le moins, dans la loi de règlement l'incidence budgétaire de la modification intervenue ; que cette obligation ne fait pas obstacle à ce qu'une loi édictant ou modifiant un impôt produise ses effets avant le dépôt de la loi de finances qui en traduira l'incidence sur l'équilibre du budget ; qu'ainsi l'ordonnance du 18 mai 1983 dont l'incidence sur l'équilibre du budget de 1983 a été intégrée dans la loi de finances rectificative du 24 décembre 1983, n'a méconnu aucune des exigences des articles 1er, 2, 2e alinéa, et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.*».

⁶⁵⁴ Si v. anche E. OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques*. «*Une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs*», cit., 94.

⁶⁵⁵ Punto 107, *décision* n° 2001-448 DC, del 25 luglio 2001.

⁶⁵⁶ Punto 8, *déc.* n° 2005-530 DC, del 23 dicembre 2005.

sociale. In sostanza, la gestione delle finanze pubbliche francesi richiede il perseguimento e la garanzia di un equilibrio declinabile a seconda del settore preso in considerazione, così a un equilibrio generale delle finanze pubbliche si affianca un equilibrio finanziario (tra entrate e uscite) anche nel settore specifico della sicurezza sociale.

Il punto fondamentale relativo alla definizione e alla giustiziabilità della *règle d'équilibre des finances publiques* si ha con la *décision* n° 2012-653 DC, del 9 agosto 2012, frutto di un ricorso del Presidente della Repubblica ex art. 54 della Costituzione francese. Il Presidente della Repubblica, chiamato a ratificare il c.d. *Fiscal compact*, interroga il Tribunale costituzionale francese sulla compatibilità di quest'ultimo alla Costituzione. Le *Conseil* giustifica la dichiarazione di compatibilità del Trattato in tre diversi ordini di ragioni. La prima ragione è da ricercarsi nella scelta alternativa indicata nel Trattato, tra una disciplina di rango costituzionale delle regole di bilancio ovvero una disciplina sub-costituzionale in grado di resistere alla legge. La seconda ragione deve rinvenirsi nella flessibilità di applicazione del Meccanismo di correzione, per cui se nel *Fiscal compact* sono indicati la dimensione (i soggetti e gli organi coinvolti) e i fini dello Stato, allo Stato è lasciata residua comunque la «*liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles*»⁶⁵⁷. Infine, la terza motivazione riguarda la necessaria istituzione di organismi preposti alla sorveglianza dell'equilibrio di bilancio e del meccanismo di correzione. Il Tribunale costituzionale francese afferma che non vi sono ostacoli di ordine costituzionale alla istituzione di uno o più organismi indipendenti incaricati, a livello nazionale, di verificare il rispetto della regola dell'equilibrio di bilancio⁶⁵⁸. È di massima importanza per la ricerca in chiave comparata la deduzione argomentativa che segue l'affermazione del Tribunale costituzionale relativa alla istituzione dell'*Haut*

⁶⁵⁷ Punto 15, *déc.* n° 2012-653 DC, del 9 agosto 2012.

⁶⁵⁸ In Francia è stato istituito l'*Haut Conseil des finances publiques* (HCFP), www.hcfp.fr. Si anticipa sin da ora che le novità principali che provengono dalla Francia attengono alla importanza attribuita all'HCFP da parte del *Conseil constitutionnel*. Si v., sul punto, E. OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques. «Une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs»*, cit., 99. Scrive l'A. che «*Le Conseil a précisé qu'il tiendrait compte de l'avis du Haut conseil des finances publiques dans le cadre de l'examen de la sincérité des lois de finances. Par conséquent, les récentes décisions du conseil constitutionnel visent expressément cet avis. Les saisines prennent elles aussi en considération ledit avis afin de démontrer l'insincérité des lois de finances*».

Conseil des finances publiques (HCFP)⁶⁵⁹. Il *Conseil constitutionnel* afferma che essendo incaricato di svolgere un controllo sulla c.d. *sincérité* della *programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques*, delle *lois de finances* e delle *lois de financement de la sécurité sociale*, esso svolgerà tali controlli tenendo conto dell'avviso delle istituzioni indipendenti⁶⁶⁰. L'*Haut Conseil des finances publiques* coincide, in buona sostanza, con l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano, tuttavia molte sono le caratteristiche che contrappongono l'organismo francese a quello italiano. Anzitutto, l'HCFP, al quale spetta il compito di indagare la veridicità delle previsioni macroeconomiche del Governo e la coerenza del percorso di avvicinamento all'equilibrio di bilancio, si compone di undici membri, compreso il Presidente⁶⁶¹ ed è incardinato presso la Corte dei conti. I principi che ispirano il lavoro dell'organismo sono l'indipendenza, collegata alla impossibilità di una nomina successiva degli stessi membri, la collegialità e la trasparenza. Quello che rileva, nel sindacato costituzionale francese nella materia finanziaria è il richiamo alle validazioni dell'HCFP, a differenza della quasi inesistente attenzione rivolta dalla giurisprudenza costituzionale italiana. L'HCFP è nominato in nove decisioni del *Conseil constitutionnel*⁶⁶². È una presenza, quella dell'HCFP nelle decisioni del Tribunale costituzionale francese, che deve ricondursi principalmente ai ricorsi presentati dai parlamentari aventi a oggetto questioni finanziarie⁶⁶³. Ne è un esempio la *déc.* n° 2013-682 DC del 19 dicembre 2013

⁶⁵⁹ La disciplina dell'organismo è contenuta nella *loi organique* n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, in particolare nel cap. III "Dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques", artt. 11-22. Si v. anche D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ?*, in *RDP*, n. 4/2015, 1109-1125.

⁶⁶⁰ Punto 27, *déc.* n° 2012-653 DC, del 9 agosto 2012.

⁶⁶¹ Quattro membri sono nominati dal primo Presidente della Corte dei conti; un membro è nominato dall'Assemblea nazionale e uno dal Senato; un membro nominato dalla Commissione finanze dell'Assemblea nazionale e uno dalla Commissione finanze del Senato; un membro designato dal Presidente del *Conseil économique, social et environnemental*; infine, è di diritto membro dell'HCFP il Direttore generale dell'*Institut national de la statistique et des études économiques*. Il Presidente è di diritto il Primo presidente della Corte dei conti. Si v. sul punto il sito ufficiale dell'organismo, <http://www.hcfp.fr/Organisation>. La composizione dell'organismo è di per sé indicativa delle differenze indicate tra l'organismo francese e l'Ufficio parlamentare di bilancio italiano.

⁶⁶² *Déc.* n° 2012-658 DC, del 13 dicembre 2012; *déc.* n° 2013-682 DC, del 19 dicembre 2013; *déc.* n° 2014-698 DC, del 16 agosto 2014; *déc.* n° 2014-699 DC 6 agosto 2014; *déc.* n° 2014-707 DC 29 dicembre 2014; *déc.* n° 2015-725 DC 29 dicembre 2015; *déc.* n° 2016-742 DC 22 dicembre 2016; *déc.* n° 2016-743 DC, del 26 dicembre 2016 e *déc.* n° 2016-744 DC, del 29 dicembre 2016.

⁶⁶³ Si distingue parzialmente da questo insieme di decisioni, la *déc.* n° 2012-658 DC, del 13 dicembre 2012 avente a oggetto la legge organica che recepisce nell'ordinamento costituzionale francese la regola dell'equilibrio di bilancio, *loi organique* n° 2012-1403 del 17 dicembre 2012 *relative à la*

nel quale un gruppo di parlamentari promuove ricorso contro la *loi de financement de la sécurité sociale* per l'anno 2014. Essi lamentano la violazione del principio della *sincérité* poiché tale legge, all'art. 8, comporta una riduzione delle entrate pari a euro 200.000.000 senza alcuna considerazione della regola dell'equilibrio di bilancio. Tale considerazione tiene conto dell'avviso dell'HCFP⁶⁶⁴. Il Tribunale costituzionale francese dichiara che dai documenti economici a disposizione e dai dati reperiti non risulta una volontaria manomissione da parte del Governo dell'equilibrio di bilancio⁶⁶⁵. Lo stesso discorso vale per la *déc.* n° 2014-707 DC del 29 dicembre 2014, in questo l'attenzione delle validazioni dell'HCFP riguardano specificamente il valore del debito pubblico francese⁶⁶⁶. Il *Conseil constitutionnel* pare essere il primo tribunale costituzionale, tra le giurisprudenze analizzate, a prendere seriamente in considerazione gli avvisi, le stime e gli studi dell'organismo indipendente istituito al fine di sorvegliare il rispetto delle *balanced budget rules*. Un altro importante esempio si rinviene nella *déc.* n° 2016-742 DC, del 22 dicembre 2016. Nella decisione, il Tribunale costituzionale francese, a seguito delle stime della crescita del PIL pervenute dall'HCFP e di altri organismi – Banca di Francia, Commissione europea, Fondo monetario internazionale, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) – afferma che non si riscontrano tentativi di alterazione dei dati macroeconomici da parte del Governo.

programmation et à la gouvernance des finances publiques, per una consultazione della legge si v. il sito www.legifrance.gouv.fr/. Nella decisione in esame il *Conseil constitutionnel* è chiamato a valutare anche la conformità a Costituzione dell'HCFP, nella sua disciplina d'insieme. Il Conseil fa salva l'intera disciplina, funzionamento, composizione, organizzazione e compiti, salvo i cc. 1, 3 dell'art. 11 e l'art. 15, ultimo alinea. Si v. anche D. FROMAGE, *Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa création ?*, cit., 1119. Ha un approccio più deciso

L. LANDI, Failure is not an option: *la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al convegno annuale della fondazione Bruno Visentini "l'Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte", Orvieto, Fondazione cassa di risparmio di Orvieto, 4 aprile 2014, 18, nt. 23.

⁶⁶⁴ Si v. HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, *avis n°2013-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014*, in www.hcfp.fr.

⁶⁶⁵ Punto 5., *déc.* n° 2013-682 DC del 19 dicembre 2013.

⁶⁶⁶ Anche in questo caso il Tribunale costituzionale francese si appella alla volontà del Governo circa le stime prodotte relative al debito pubblico. In sostanza, giustifica la non corrispondenza tra le stime dell'HCFP e quelle del Governo non si ravvisano volontà di contraffazione. Sul punto 5 *déc.* n° 2014-707 DC del 29 dicembre 2014.

Come si vedrà nella parte successiva, l'esempio francese può essere esportato anche in altri contesti, compreso quello italiano⁶⁶⁷. La reazione europea alla crisi economico-finanziaria, oltre alla costruzione di una *governance* economica europea rivolta in via principale agli esecutivi degli Stati membri, si caratterizza per una risposta tecnica alle conseguenze della crisi, con una netta prevalenza degli organi non rappresentativi. In aggiunta, l'Unione europea – attraverso la direttiva n. 2011/85/UE e il reg. (UE) n. 473/2013 – ha espressamente invitato i paesi membri a istituire organismi indipendenti al fine sorvegliare il rispetto delle *balanced budget rules*⁶⁶⁸.

3. La reazione del *Tribunal Constitucional* portoghese alla crisi economico-finanziaria: una voce diversa nel contesto europeo?

Le peculiarità che contraddistinguono il Portogallo sulla questione relativa alla giustiziabilità delle regole di bilancio sono essenzialmente tre: le condizioni economico-finanziarie del Paese⁶⁶⁹; il contenuto della c.d. costituzione finanziaria e, soprattutto, la reazione del Tribunale costituzionale alla crisi economica e alle misure adottate dal Governo.

Per prima cosa, per quanto concerne il contesto di crisi economica, deve dirsi che nel mese di aprile dell'anno 2011 l'allora Primo ministro ha dichiarato la bancarotta e ha richiesto l'assistenza finanziaria della c.d. *troika*, composta da Banca centrale europea, Commissione europea e Fondo monetario internazionale⁶⁷⁰. Il mese

⁶⁶⁷ Così si esprimeva del resto L. PALADIN, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 283, per quel concerne la possibilità di un ricorso preventivo da parte della minoranza parlamentare

⁶⁶⁸ Per una prima analisi dei *fiscal councils* si v. J. VON HAGEN, *Scope and Limits of Independent Fiscal Institutions*, in G. KOPITS (edited by), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, 32-53.

⁶⁶⁹ Cfr. A. CANEPA, *Crisi economica e Costituzione in Portogallo. La "giurisprudenza di crisi" del Tribunale costituzionale tra diritti sociali ed emergenza finanziaria*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 227; C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, in MWP, n. 25/2014, Max Weber Programme, 6.

⁶⁷⁰ Sono all'ordine del giorno ancora oggi le vicende che legano il Portogallo alla *troika*. È proprio dell'anno 2016, la notizia che la caduta del governo di destra ha aperto le porte a politiche lontane dalla *austerità* degli anni di crisi.

successivo, precisamente il 17 maggio 2011, è accordata l'assistenza finanziaria al Portogallo previa sottoscrizione del c.d. *Memorandum of Understanding*⁶⁷¹ nel quale venivano indicate una serie di riforme riguardanti, tra le altre cose, il sistema sanitario⁶⁷²; la spinta alle privatizzazioni⁶⁷³; l'“efficientamento” della Pubblica amministrazione⁶⁷⁴; la disciplina del lavoro e della istruzione⁶⁷⁵. Le condizioni economiche del Paese, in connessione con lo stallo politico del momento, hanno fatto del Portogallo uno degli Stati più fragili nel contesto di crisi dell'Unione europea. Il programma di riforme, necessario all'ottenimento degli aiuti economici, ha avuto una durata triennale e ha inciso profondamente sullo Stato costituzionale e sulla garanzia effettiva dei diritti sociali.

Per quanto concerne le regole di bilancio, a differenza di Germania, Italia e Spagna, il Portogallo non ha inserito nel testo costituzionale le regole stabilite nel c.d. *Fiscal compact*, a causa del mancato raggiungimento della maggioranza parlamentare dei due terzi per la revisione costituzionale, ex art. 286, c. 1 della Cost. della Repubblica portoghese. Ciò nonostante, il Governo ha proceduto a serie di riforme strutturali volte a dare una rispondenza interna ai punti pattuiti nel *Memorandum*, modificando prima

⁶⁷¹ Il dettaglio del Programma di assistenza finanziaria al Portogallo è reperibile sul sito ufficiale della Commissione europea, al seguente link https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en. Il contenuto del *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011 è consultabile al seguente link, ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf. Sulle peculiarità del *Memorandum*, riguardanti gli attori e le regole, si v. A. CANEPA, *Crisi economica e Costituzione in Portogallo. La “giurisprudenza di crisi” del Tribunale costituzionale tra diritti sociali ed emergenza finanziaria*, cit., 223-235; M. NOGUEIRA DE BRITO, *Putting Social Rights In Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis*, in C. KILPATRICK AND B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Paper LAW, n. 5/2014, 68-73 e

⁶⁷² *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011: «improve efficiency and effectiveness in the health care system, inducing a more rational use of services and control of expenditures; generate additional savings in the area of pharmaceuticals to reduce the public spending on pharmaceutical to 1.25 per cent of GDP by end 2012 and to about 1 per cent of GDP in 2013 (in line with EU average); generate additional savings in hospital operating costs», 17.

⁶⁷³ *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011, 14.

⁶⁷⁴ *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011, 15.

⁶⁷⁵ *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011, 21-25.

di tutto la *Lei n. 91/2001 de enquadramento orçamental*⁶⁷⁶. Peraltro, nella Costituzione della Repubblica portoghese si trova la sola disciplina della decisione di bilancio, al Tit. IV “Sistema finanziario e fiscale”, artt. 101-107⁶⁷⁷, senza alcuna menzione alle regole del bilancio. Queste sono però contenute nella legge organica in materia di bilancio, *Lei n. 91/2001 de enquadramento orçamental*. Tra queste si richiamano il principio di stabilità (art. 10 bis)⁶⁷⁸; il principio di responsabilità (*ex art. 10-F*); il limite all’indebitamento (*ex art. 10-G*); la regola del saldo strutturale di bilancio⁶⁷⁹ (*ex art. 12 quater*)⁶⁸⁰. Il saldo strutturale di bilancio⁶⁸¹ e il percorso di convergenza annuo verso l’obiettivo di medio termine si determinano secondo quanto stabilito dal patto di stabilità e crescita.

In sostanza, come la Francia non ha recepito nel testo costituzionale le *balanced budget rules* pattuite in sede europea, così ha fatto il Portogallo. Tuttavia, questo non ha impedito il determinante intervento del Tribunale costituzionale portoghese negli anni più intensi della crisi economica, il 2012, il 2013 e il 2014⁶⁸². In aggiunta, ultimo dato da tenere in considerazione per comprendere appieno la giurisprudenza negli anni della crisi, il Tribunale costituzionale portoghese gode di competenze e poteri considerevoli. Oltre a un controllo di legittimità concreto⁶⁸³, con oggetto le decisioni dei tribunali, e astratto⁶⁸⁴, richiesto da organi dello Stato, la Costituzione portoghese prevede un controllo preventivo di costituzionalità⁶⁸⁵. Il Tribunale portoghese poi può disporre degli effetti nel tempo delle proprie pronunce *ex art. 282 Cost. della Rep. Portoghese*⁶⁸⁶.

⁶⁷⁶ La legge è consultabile al seguente link, <https://dre.pt/home>. Le principali modifiche risalgono agli anni 2011 (*lei n. 52/2011*) e 2013 (*lei n. 37/2013*)

⁶⁷⁷ Per una lettura del testo costituzionale portoghese tradotto si v. R. ORRÙ (a cura di), *La Costituzione del Portogallo (1976)*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Svizzera, USA, Weimar, cit., 259-330.

⁶⁷⁸ La stabilità di bilancio è una situazione di equilibrio o in attivo delle finanze di tutto il settore pubblico, calcolato in base alla definizione del Sistema europeo dei conti e le autorità regionali.

⁶⁷⁹ In portoghese, la *Regra do saldo orçamental estrutural*.

⁶⁸⁰ Art. modificato dalle leggi n. 37/2013 e n. 41/2014.

⁶⁸¹ Il Portogallo fissa il saldo strutturale allo 0,5 / PRCT. del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (art. 12 quater, c. 3).

⁶⁸² Cfr. T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei “PIIGS”*, in *DPCE*, n. 1/2014, 515.

⁶⁸³ Art. 280 Cost. della Repubblica portoghese.

⁶⁸⁴ Art. 281 Cost. della Repubblica portoghese.

⁶⁸⁵ Art. 278 Cost. della Repubblica portoghese.

⁶⁸⁶ C. 4: «*Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos*

Per la giurisprudenza costituzionale portoghese – alla luce della netta differenza con le altre giurisprudenze in materia di *balanced budget rules* – si è deciso di dare maggior rilievo alle principali decisioni segnalate in dottrina⁶⁸⁷.

La prima decisione importante nel filone portoghese della giurisprudenza costituzionale della crisi è l'*Acórdão* n. 399/10 del 26 novembre 2010⁶⁸⁸. Nel caso in esame, il Tribunale costituzionale è chiamato a esprimersi sulla legittimità di due disposizioni di legge, *Lei* n. 11/2010, del 15 giugno 2010 e *Lei* n. 12-A/2010, del 30 giugno 2010 che dispongono un aumento dell'aliquota della imposta sul reddito delle persone fisiche (CRI) sino al 45% per una determinata fascia reddituale e per un lasso temporale che va dall'anno 2010 all'anno 2013⁶⁸⁹. La questione, che coinvolge tra l'altro il divieto di retroattività delle leggi tributarie, si conclude con la dichiarazione della legittimità della disposizione. Nell'argomentare sul punto, il Collegio fa riferimento alla condizione economica del Paese e alle decisioni adottate in ambito europeo per frenare gli effetti della crisi. Ad esempio, si fa espresso riferimento alla congiuntura finanziaria del Paese⁶⁹⁰, alle valutazioni economiche del Fondo monetario internazionale e dell'OECD (*Organisation for Economic Co-operation and*

da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n.os 1 e 2). Quando lo esigano la certezza del diritto, ragioni di equità o l'interesse pubblico di eccezionale rilievo, che dovrà essere motivato, il Tribunale costituzionale potrà stabilire gli effetti dell'incostituzionalità o dell'illegittimità con una portata più limitata di quanto previsto nei numeri 1 e 2. Si v. R. ORRÙ (a cura di), *La Costituzione del Portogallo (1976)*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, *Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Svizzera, USA, Weimar, cit.*, 328. Il Tribunale costituzionale portoghese ha usato la tecnica della modulazione nel tempo degli effetti delle proprie pronunce, con poca coerenza: un uso diffuso si registra nel periodo che va dal 1989 al 1995, per non essere mai impiegata negli anni dal 1996 al 2005, e, solo una dal 2006, circa 700/900 giudizi all'anno. Così C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, in MWP, n. 25/2014, Max Weber Programme, 12.

⁶⁸⁷ Per la lettura della giurisprudenza costituzionale si è utilizzata la documentazione di D. LOPEZ, *The anti-Crisis Measures and the Portuguese Constitutional Court*, Seminario sulle decisioni del Tribunale costituzionale portoghese relative alle misure di austerità adottate in questi anni, Bologna, 10 maggio 2016.

⁶⁸⁸ Per una consultazione della decisione in esame si v. il sito ufficiale del Tribunale portoghese, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100399.html>. Colpisce la differente forma delle decisioni del Tribunale portoghese rispetto alle decisioni della Corte costituzionale italiana. Nel testo della presente decisione sono presenti sia i riferimenti alla dottrina (come nel caso della giurisprudenza tedesca), sia riferimenti precisi a dati economici riferiti alla imposizione statale riconducibili alle leggi oggetto del giudizio.

⁶⁸⁹ Punto 6.1., *Acórdão* n. 399/10 del 26 novembre 2010.

⁶⁹⁰ Punto 6.2., par. 5, *Acórdão* n. 399/10 del 26 novembre 2010.

Development)⁶⁹¹ e al Patto di stabilità e crescita⁶⁹². In buona sostanza il Tribunale costituzionale portoghese giustifica le scelte del legislatore al fine di ridurre il *deficit* pubblico.

A partire dall'anno 2011 gli effetti della crisi e l'attuazione delle riforme pattuite con la c.d. *troika*, iniziano a incidere sul sindacato costituzionale. Merita particolare attenzione l'*Acórdão* n. 396/2011 del 21 settembre 2011, avente a oggetto la legge di bilancio per l'anno 2011 (*Lei do Orçamento de Estado para 2011*)⁶⁹³. La questione riguarda la retribuzione dei dipendenti pubblici⁶⁹⁴, e più precisamente, il taglio di quest'ultima, aumentato dal 5 al 10%⁶⁹⁵. Nell'argomentare la decisione, il Tribunale afferma che la riduzione della retribuzione dei pubblici dipendenti si lega alla necessità di far fronte alla crisi economico-finanziaria e si inserisce, al contempo, nell'insieme degli impegni assunti con le organizzazioni internazionali. L'obbiettivo ritenuto prevalente dal Tribunale è il riequilibrio dei conti pubblici, poiché una possibile condizione di squilibrio potrebbe comportare una ancor più paradossale riduzione del tenore di vita dei cittadini⁶⁹⁶. In aggiunta – e questa argomentazione pare accompagnare tutta la giurisprudenza di crisi analizzata – si giustifica l'intervento correttivo sui lavoratori del settore pubblico per due ragioni di carattere sostanziale e teorico. Da una parte infatti il lavoratore delle pubbliche amministrazioni assume una particolare posizione nell'ordinamento giuridico statale, egli rappresenta infatti il pubblico interesse ed è chiamato in misura maggiore ai principi della responsabilità e della solidarietà. Dall'altra, scrive il Tribunale costituzionale portoghese, la riduzione della retribuzione per i pubblici dipendenti risponde ai criteri indicati sul piano degli accordi internazionali e permette di risanare le condizioni finanziarie dello Stato⁶⁹⁷.

⁶⁹¹ Punto 12.1., par. 4, *Acórdão* n. 399/10.

⁶⁹² Punto 6.2., par. 5, *Acórdão* n. 399/10.

⁶⁹³ In particolare gli artt. 19, 20 e 21 della *Lei* n. 55-A/2010, del 31 dicembre 2010 (*Lei do Orçamento de Estado para 2011*).

⁶⁹⁴ Le disposizioni colpiscono i pubblici dipendenti come categoria in senso lato, in essa sono compresi tutti i lavoratori della Pubblica amministrazione, a esclusione di coloro i quali percepiscono meno di euro 1.500, come descritto al punto 9, par. 3, *Acórdão* n. 396/2011 del 21 settembre 2011.

⁶⁹⁵ Cfr. C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, cit., 25.

⁶⁹⁶ Punto 8, *Acórdão* n. 396/2011 del 21 settembre 2011.

⁶⁹⁷ Punto 9, *Acórdão* n. 396/2011 del 21 settembre 2011.

Sempre in materia di retribuzione dei lavoratori pubblici si segnala l'*Acórdão* n. 353/2012, sulla legge di bilancio per il 2012⁶⁹⁸. In questo caso l'oggetto non è la riduzione percentuale della retribuzione del pubblico lavoratore, ma la sospensione della retribuzione di ferie e vacanze natalizie per i dipendenti pubblici che guadagnano più di 600 euro al mese. Anche in questo caso la *ratio* giustificatrice del provvedimento è da rinvenire nella grave condizione economico-finanziaria del Paese e nel conseguente procedimento di risanamento delle finanze pubbliche (in particolar modo per quanto riguarda il *deficit* pubblico). Ciò nonostante, a differenza della decisione precedente il Tribunale costituzionale portoghese dichiara la incostituzionalità della disposizione oggetto del giudizio per violazione del principio di uguaglianza⁶⁹⁹. Le peculiarità della decisione sono essenzialmente tre: la scelta di modulare nel tempo gli effetti della propria decisione *ex art.* 282 Cost. della Repubblica portoghese; la risicata maggioranza ottenuta nella deliberazione del Collegio e il monito al legislatore circa l'importanza del principio costituzionale di proporzionalità ed equità. Per la modulazione degli effetti temporali, il Tribunale decide di limitare gli effetti della propria decisione alle retribuzioni che seguono l'anno 2012⁷⁰⁰ al fine di garantire l'interesse pubblico ed evitare quindi uno squilibrio ancor più grave delle finanze pubbliche⁷⁰¹. La difficoltà di decidere sul presente caso è evidenziato chiaramente dalla risicata maggioranza ottenuta, sette contro sei⁷⁰². Infine, la Corte, nell'argomentare l'incostituzionalità delle norme oggetto, invita il legislatore a un più complessivo bilanciamento degli interessi in gioco, senza trascurare quelli che sono i principi che trovano tutela costituzionale.

Sempre sulla legge di bilancio è l'*Acórdão* n. 187/2013, frutto di diversi ricorsi sollevati da alcuni parlamentari, dal Presidente della Repubblica e dal *Provedor de*

⁶⁹⁸ Artt. 1 e 25, della *Lei* n. 64-B/2011, del 30 dicembre 2011 (*Lei do Orçamento de Estado para 2012*).

⁶⁹⁹ In particolare il Tribunale costituzionale portoghese rigetta le argomentazioni addotte dal Governo circa la posizione particolare dei dipendenti pubblici nell'ordinamento giuridico portoghese. Non possono assumersi come criteri giustificativi della manovra la posizione di favore del lavoratore pubblico, maggiormente protetti dal licenziamento e maggiormente retribuiti. Così anche D. LOPEZ, *The anti-Crisis Measures and the Portuguese Constitutional Court*, Seminario sulle decisioni del Tribunale costituzionale portoghese relative alle misure di austerità adottate in questi anni, Bologna, 10 maggio 2016.

⁷⁰⁰ Punto b. della decisione, *Acórdão* n. 353/2012.

⁷⁰¹ Punto 6, par. 4 e 5, *Acórdão* n. 353/2012.

⁷⁰² Cfr. C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, cit., 27.

Justicia. Le questioni hanno a oggetto sempre disposizioni che sospendono o riducono comparti della retribuzione (ferie e festività, retribuzione, pensioni)⁷⁰³. Anche in questo caso la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni oggetto del giudizio. Dello stesso filone sono le decisioni n. 474/2013, dell'agosto 2013 sul licenziamento dei lavoratori pubblici; n. 862/2013 del 19 dicembre 2013, sul taglio delle pensioni. Ugualmente deve dirsi per l'anno 2014 che si apre con l'*Acórdão* n. 413/2014 del 30 maggio 2014, relativo all'art. 115 della legge di bilancio per il 2014. Tale disposizione, che chiedeva al soggetto disoccupato, un contributo economico al fine di garantire i sussidi, è stato dichiarato incostituzionale dal Tribunale. In aggiunta, il Tribunale ha dichiarato incostituzionale, la riduzione delle pensioni di reversibilità (art.117 della legge di bilancio) e il taglio dei salari pubblici; (art. 33). Il grande impatto economico della decisione ha spinto il Giudice delle leggi a modulare nel tempo gli effetti della propria pronuncia ex art. 282 della Cost. della Repubblica portoghese, facendo decorrere gli effetti solo *ex tunc*.

Diversamente, il Tribunale costituzionale portoghese, con l'*Acórdão* n. 572/2014 del 30 giugno 2014 ha dichiarato conformi a Costituzione le disposizioni della legge di bilancio per l'anno 2014 che da un lato hanno aumentano l'importo del contributo straordinario di solidarietà (CES) dalle pensioni più elevate e, d'altra parte, hanno aumentato il numero di pensionati soggetti a questo contributo. La costituzionalità del contributo di solidarietà si riconduce al carattere temporaneo ed eccezionale del contributo.

4. Il *self restraint* del *Tribunal Constitucional de España*

Lo Stato spagnolo introduce il principio dell'equilibrio di bilancio attraverso la riforma costituzionale del 27 settembre 2011, pubblicata nella Gazzetta ufficiale (B.O.E.) n. 233 del 27 settembre 2011. La riforma, che segue l'esempio della Germania⁷⁰⁴, va a modificare l'art. 135 della Costituzione della Spagna inserendo il

⁷⁰³ Sul punto si v. T. ABBIATE, *Le Corti e le crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, cit., 517.

⁷⁰⁴ Così M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, cit., 53.

sintagma ‘*estabilidad presupuestaria*’⁷⁰⁵. La riforma ha come obiettivo principale quello di garantire il rispetto del principio della stabilità di bilancio da parte di tutte le amministrazioni pubbliche nella loro attività, e rafforzare, altresì, l’impegno della Spagna con l’Unione europea senza dimenticare la sostenibilità economica e sociale⁷⁰⁶ del Paese⁷⁰⁷.

Nel dettaglio, il novellato art. 135 della Costituzione spagnola prescrive una serie di regole di bilancio preposte al rispetto della clausola generale della *estabilidad presupuestaria* (stabilità di bilancio). Anzitutto lo Stato e le Comunità autonome non possono incorrere in un *deficit* strutturale superiore ai limiti stabiliti dall’Unione europea. Il limite massimo è comunque fissato da una legge organica calcolato in connessione al prodotto interno lordo dei singoli soggetti (art. 135 c. 2). In aggiunta, gli enti locali devono garantire il rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio. In questa prima regola si evidenzia una differenza terminologica tra Stato e Comunità autonome, da una parte vincolate al principio della stabilità di bilancio, ed enti locali, dall’altra, vincolati al rispetto dell’equilibrio di bilancio. Alla regola della stabilità di bilancio è prevista una deroga poiché si dispone che Stato e Comunità autonome

⁷⁰⁵ Incide sul cammino della riforma anche il contesto politico ed economico del paese. Il 20 novembre 2011 infatti si sono tenute elezioni politiche anticipate che hanno portato a una vittoria netta del Partito popolare (Pp). In aggiunta, il contesto economico e finanziario della Spagna registrava un aumento del *deficit*, del livello di inflazione e del valore percentuale di disoccupazione (nel 2010, al 20, 33%). In risposta alla condizione economica del Paese e al suo inasprirsi all’arrivo della crisi economica, si sono approvate una serie di misure volte a promuovere il risanamento dei conti pubblici e lo sviluppo di una economia sostenibile. Così L. FROSINA, *Dall’apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del governo Zapatero*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, 2012, 279-282, 290. Sulla condizione della finanza delle autonomie si v. V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in *REDE*, n. 41, gennaio-marzo 2012, 61-68. Si v. anche M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Welfare Rights and Euro Crisis - The Spanish Case*, in C. KILPATRICK AND B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*, EUI Working Paper LAW, n. 5/2014, 95-100.

⁷⁰⁶ È critico sulle conseguenze della riforma costituzionale sulla garanzia dello Stato sociale G. MAESTRO BUELGA, *La costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio nella riforma dell’art. 135 della Costituzione spagnola*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., 169-173. Sulle conseguenze della riforma sulla garanzia dello stato sociale si v. V. FAGGIANI, *La constitucionalización del «equilibrio presupuestario»: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell’Università Kore di Enna*, www.koreuropa.eu.

⁷⁰⁷ Si v. *Constitución española jefatura del estado*, 15210, *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*, in www.boe.es.

possono essere autorizzate, mediante legge, a emettere debito pubblico o contrarre crediti⁷⁰⁸. Per quanto concerne il debito pubblico, la Costituzione spagnola stabilisce che il volume totale di debito di tutte le Pubbliche amministrazioni non possa superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in relazione al prodotto interno lordo dello Stato. Anche in questo caso, vi è un esplicito richiamo a valori econometrici stabiliti in sede europea. Come per le Costituzioni sinora analizzate, anche la Spagna prevede la possibilità di superare i limiti numerici del debito pubblico e del disavanzo strutturale solo nei casi di catastrofi naturali, recessione economica ovvero situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che pregiudichino la situazione finanziaria o la sostenibilità economica e sociale dello Stato. Tali sforamenti devono essere dichiarati con voto a maggioranza assoluta dei membri del *Congreso de los Diputados* (art. 135 c. 4).

È prevista poi l'approvazione di una legge organica⁷⁰⁹ con la funzione di dare attuazione ai principi sopra delineati e per definire la partecipazione, nei rispettivi procedimenti, degli organi di coordinamento istituzionale fra le Pubbliche amministrazioni in materia di politica fiscale e finanziaria. Tale legge deve prevedere la distribuzione dei limiti del *deficit* e del debito tra le varie Pubbliche amministrazioni; le circostanze eccezionali per il loro superamento, nonché la forma e i termini di correzione delle deviazioni che per entrambi si possono verificare; la procedura per il calcolo del disavanzo strutturale; la responsabilità delle Pubbliche amministrazioni in caso di inosservanza dell'obiettivo di stabilità di bilancio (art. 135 c. 5).

Infine, le Comunità autonome, in conformità ai rispettivi Statuti, adottano le disposizioni necessarie per l'applicazione effettiva del principio della stabilità di bilancio nelle proprie disposizioni che dettano la disciplina della decisione di bilancio.

Per comprendere, seppur sinteticamente, la reazione del Tribunale costituzionale spagnolo bisogna volgere lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale dall'anno 2011

⁷⁰⁸ Sui crediti la Costituzione spagnola prevede che quelli «diretti a soddisfare il pagamento d'interessi e capitali dell'indebitamento pubblico delle Amministrazioni si considerano sempre compresi nello stato di previsione della spesa dei relativi bilanci ed il loro pagamento gode della priorità assoluta. Tali crediti non possono essere oggetto di emendamento o modifica, ove si conformino alle condizioni della legge di emissione.», art. 135, c. 3 Cost. spagnola.

⁷⁰⁹ Legge organica n. 2 del 27 aprile 2012 sulla stabilità di bilancio e sulla sostenibilità finanziaria, a sua volta modificata dalla legge organica n. 4 del 28 settembre 2012. Per una lettura del contenuto della legge organica si rinvia a M. MEDINA GUERRERO, *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, cit., 58-65.

a oggi⁷¹⁰. La ricerca sulla giurisprudenza si avvale del portale ufficiale del *Tribunal Constitucional de España*⁷¹¹. Nella ricerca, limitata agli anni 2011-2017, si è inserito come sintagma “chiave” ‘*estabilidad presupuestaria*’, in relazione al solo ‘*Fundamentos jurídicos*’. Tale combinazione ha prodotto come risultato 155 pronunce, di cui 127 sentenze. Se si limita invece la ricerca del sintagma ‘*estabilidad presupuestaria*’ al solo punto di decisione le pronunce si riducono al numero di 20.

La prima pronuncia del *Tribunal constitucional de España*, *STC* 157/2011, del 18 ottobre 2011, ha ad oggetto una serie di disposizioni⁷¹² relative alla legge 18/2001, del 12 dicembre che stabilisce il principio generale della stabilità finanziaria. In questa decisione il Tribunale costituzionale spagnolo definisce il principio di stabilità del bilancio come un orientamento generale di politica economica che lo Stato può stabilire (in questo caso, il *Tribunal constitucional* rinvia a quanto stabilito nella decisione *STC* 134/2011). Proprio la politica di bilancio viene definita come «[...] *un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/200)*»⁷¹³. Proprio il compito di garantire la stabilità di bilancio che la Costituzione affida allo Stato impone a quest’ultimo la formulazione di un piano economico-finanziario di risanamento per le Comunità autonome che non abbiano approvato un bilancio in equilibrio o caratterizzate da una situazione di disequilibrio al momento della liquidazione⁷¹⁴.

⁷¹⁰ Evidenzia l’importanza del *Tribunal Constitucional de España* V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, cit., 84, n. 1.

⁷¹¹ <http://hj.tribunalconstitucional.es>.

⁷¹² Art. 3.2; 6.2; 7.1 y 7.3 *Ley* 18/2001, del 12 dicembre.

⁷¹³ *STC*, 157/2011, del 18 ottobre 2011, *FJ* 1.

⁷¹⁴ È anche qui esplicito il richiamo alla *STC*, 134/2011, *FJ* 11: «*partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad*».

Tale principio è presente nell'ordinamento giuridico spagnolo, tuttavia con la riforma costituzionale del 2011 esso riceve una vera e propria “*consagración constitucional*”⁷¹⁵ attraverso la modifica dell'art. 135 della Costituzione spagnola⁷¹⁶.

Un'altra decisione del *Tribunal constitucional* che definisce e delimita i contorni del principio della stabilità di bilancio è la sentenza *STC*, 185/2011, del 23 novembre 2011. In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale spagnolo precisa che, tra i diversi compiti di natura finanziaria e contabile affidati allo Stato, deve farsi rientrare a pieno titolo anche la garanzia del rispetto del principio di stabilità di bilancio in tutta l'area del settore pubblico, senza pregiudicare i compiti del *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*⁷¹⁷. In questi termini, dalla volontà dello Stato dipendono una serie di iniziative proprie delle Comunità, come la contrazione di debito e la richiesta di prestiti⁷¹⁸.

⁷¹⁵ *STC*, 157/2011, del 18 ottobre 2011, *FJ* 4.

⁷¹⁶ Su questo punto in particolare si v. in dottrina E. ÁLVAREZ CONDE, *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, 167, 169, 170.

⁷¹⁷ Il Consiglio di politica fiscale e finanziaria delle Comunità autonome è stato creato nel 1980 dalla LOFCA (Legge organica sul finanziamento delle Comunità Autonome). Tra i compiti principali affidati al Consiglio si ricordano il coordinamento in materia fiscale e tra Stato e Comunità; il coordinamento della politica di bilancio delle Comunità Autonome con lo Stato; l'approvazione di rapporti e l'adozione di accordi complementari; lo studio e la valutazione dei criteri per la ripartizione delle risorse del Fondo di compensazione; lo studio, se del caso, e la revisione dei metodi impiegati per il calcolo dei costi dei servizi trasferiti alle Comunità Autonome; l'analisi dei motivi che giustificano l'allocazione di risorse per le Comunità autonome e dei criteri di equità di bilancio impiegati per il coordinamento della politica del debito; il coordinamento della politica degli investimenti pubblici in generale e, infine, tutti gli aspetti dell'attività finanziaria delle Comunità autonome e la Tesoreria dello Stato. Per ulteriori informazioni si v. il sito ufficiale dell'organo, www.minhfp.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx.

⁷¹⁸ *STC*, 185/2011 del 23 novembre 2011, *FJ* 13, punto 3. Sul punto è interessante fare riferimento al Preambolo fornito dal legislatore organico sulla interpretazione espansiva dell'art. 135 *CE*: «*La sostenibilidad financiera no es solo control de la deuda pública financiera, sino también es el control de la deuda comercial. [...] Las Administraciones Públicas están obligadas a pagar en treinta días a sus proveedores. [...] Mayor morosidad genera mayor deuda comercial lo que en el medio plazo pone en riesgo el cumplimiento de estabilidad presupuestaria y límites de deuda pública, así como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros dentro de esos límites. Por tanto, afecta a los principios de estabilidad y sostenibilidad. [...] Para el sector público, los efectos negativos se manifiestan especialmente en la afectación a la sostenibilidad financiera, pues, además del sobre coste que supone pagar tarde con intereses de demora, se genera un mayor compromiso de gasto para un futuro, con su desplazamiento temporal, lo que compromete disponer de recursos futuros. Una mayor morosidad genera mayor deuda comercial; mayor deuda comercial lleva a una menor sostenibilidad financiera, y por ende inestabilidad presupuestaria. De acuerdo con lo expuesto, esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores. Estos nuevos límites al endeudamiento público, como parte esencial del principio de sostenibilidad financiera, tienen su fundamento en el artículo 135 de la Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, actúa como límite a la autonomía financiera*». Il testo è riportato da M. MEDINA GUERRERO, *La*

Non innovano quanto già deciso nelle pronunce precedenti la sentenza *STC*, 186/2011, del 23 novembre 2011, la sentenza *STC*, 187/2011, del 23 novembre 2011, la sentenza *STC*, 188/2011, del 23 novembre 2011 e la sentenza *STC*, 189/2011, del 23 novembre 2011 (quest'ultima decisione frutto di un ricorso di un gruppo di Deputati del *Grupo Parlamentario Socialista del Congreso*).

Innova invece, la sentenza *STC*, 195/2011, del 13 dicembre 2011, anch'essa avente a oggetto la legittimità di alcune disposizioni della legge organica n. 18 del 2001.

Nelle decisioni che seguono queste pronunce riportate, le questioni di legittimità riguardano sempre la finanza delle Comunità autonome, ma sotto profili per certi aspetti distinti rispetto a quelli precedenti. Per prima cosa si stabilisce il nesso concettuale e giuridico che lega la nozione di equilibrio economico con quella di equilibrio di bilancio, in relazione ai bilanci delle Comunità autonome (*STC*, 181/2012, del 15 ottobre 2012). In seguito alla riforma, la *estabilidad económica* si collega con la *estabilidad presupuestaria*⁷¹⁹, intendendo per stabilità di bilancio una situazione di equilibrio o di *surplus*, calcolata in termini di capacità di finanziamento, in relazione ai bilanci nazionale e regionali, secondo la definizione propria dello *European system of national and regional accounts in the Community*⁷²⁰. In aggiunta, il Tribunale costituzionale spagnolo, sempre in relazione alla dimensione della autonomia finanziaria della Comunità autonome e dei comuni, afferma che il principio della sufficienza, art. 156, c. 1 *CE*, in relazione alla autonomia finanziaria è un principio che trova un limite evidente nella natura delle cose, in particolare nel quadro delle reali possibilità del sistema finanziario dello Stato nel suo complesso⁷²¹. Tra le questioni importanti oggetto della presente decisione non manca la questione relativa alla garanzia dell'assistenza sanitaria, che si inserisce nel più ampio quadro dei diritti sociali⁷²².

constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 165/2014, 206, 207.

⁷¹⁹ *STC* 411/2011, del 15 dicembre 2011, *FJ* 2, c).

⁷²⁰ Regolamento (CE) n. 2223/96.

⁷²¹ *STC* 411/2011, del 15 dicembre 2011, *FJ* 8.

⁷²² Sulla connessione tra crisi finanziaria e diritto alla salute nell'ordinamento giuridico spagnolo si v. N. J. LUSIANI, *Rationalising the right to health: is Spain's austere response to the economic crisis impermissible under the international human rights law?*, in A. NOLAN (edited by), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, 2014, 206-219.

Nella sentenza *STC*, 53/2014, del 10 aprile 2014, il Tribunale costituzionale spagnolo ha l'occasione di esprimersi sulle ragioni poste a fondamento della costituzionalizzazione del principio della stabilità finanziaria e del significato dei dati finanziari relativi alla condizione economica del Paese. Specificamente, il *Tribunal constitucional* definisce le novità relative al ciclo di bilancio e afferma che le previsioni economiche, su cui l'intero bilancio è redatto, sono in realtà le linee guida della politica economica del governo, e sono preparate in un processo che coinvolge diversi soggetti. In particolare, nel ciclo di bilancio nazionale si inserisce il controllo della Commissione europea, che forma un ciclo di bilancio doppio o ciclo complesso poiché, oltre alle istituzioni nazionali (governo e Parlamento), sono coinvolte anche le istituzioni dell'Unione europea (Commissione)⁷²³. Più interessanti si fanno le argomentazioni successive. Il Tribunale infatti è chiamato a definire il "valore" dei dati economici invocati dal ricorrente. Dice il Tribunale che le stime di crescita poste a fondamento del documento di bilancio impugnato non sono prive di "alcuna spiegazione razionale" (*de toda explicación racional*), ma sono stime avallate dallo stesso procedimento di elaborazione del bilancio. In questi termini, può farsi riferimento, per fini esplicativi, al comportamento reale del PIL nel 2009. Secondo i ricorrenti, gli analisti hanno previsto un calo medio del PIL dello 0,9%, tale dato legittimerebbe – a dire delle ricorrenti – l'assunzione di un aumento del PIL pari a 1 ogni 100 (vale a dire 1,9 punti al di sopra della media di cui sopra). Al contrario, il Tribunale costituzionale spagnolo, dati Eurostat alla mano, contesta i dati e parla di una caduta pari a 3,7 punti⁷²⁴.

Nelle decisioni successive il Tribunale costituzionale spagnolo, oltre a essere chiamato a sindacare sulla legittimità della legge organica n. 2/2012, *STC*, 215/2014, del 18 dicembre 2014, definisce ancora una volta la dimensione del principio costituzionale della *estabilidad presupuestaria* il quale non arriva a vietare le variazioni

⁷²³ *STC*, 53/2014, del 10 aprile 2014, *FJ* 8: «*En fin, cabe añadir que las citadas previsiones económicas, sobre las que se elabora todo el presupuesto, y en las que descansan en realidad las directrices de la política económica del Gobierno, se elaboran siguiendo un proceso en el que intervienen distintos agentes, pues precisamente el proceso presupuestario se inserta también en el proceso de control de la Comisión Europea, lo que conforma un doble ciclo presupuestario o ciclo complejo en el que, además de las instituciones nacionales (Gobierno y Parlamento), también participan las instituciones de la Unión Europea (Comisión), con la remisión de la actualización del programa de estabilidad (2008-2011) en el mes de abril del año en curso por parte del Gobierno*»

⁷²⁴ *STC*, 53/2014, del 10 aprile 2014, *FJ* 8.

delle entrate, a carattere quantitativo⁷²⁵, ma può influire sulla determinazione della politica tributaria dello stato e delle Comunità autonome⁷²⁶.

Come si è scritto in precedenza, il *Tribunal constitucional de España* è chiamato a pronunciarsi anche su questioni direttamente afferenti al sistema di garanzia dei diritti sociali (su tutti il diritto alla salute)⁷²⁷, ai pubblici dipendenti e alla organizzazione scolastica⁷²⁸. È il caso, per esempio, della *STC* 94/2015, del 14 maggio 2015 nella quale il Giudice costituzionale spagnolo stabilisce che, una volta riconosciuto il nesso diretto tra la decisione di congelare i compensi del personale al servizio delle amministrazioni pubbliche e le scelte di politica economica generale dello Stato, è necessario accettare la possibilità di adottare una decisione di “crescita zero” quale misura di contingenza, la cui giustificazione è rinvenibile nel conseguimento degli obiettivi di politica economica specificati nel preambolo della legge sul bilancio dello Stato⁷²⁹. In aggiunta, proprio la forza del principio di stabilità finanziaria, in connessione con la grave situazione di crisi economica del paese, hanno giustificato l’impiego di decreti-legge⁷³⁰.

In generale, la reazione della Spagna alla crisi finanziaria e alle nuove *balanced budget rules* europee si caratterizza per una diversa declinazione della regola sul

⁷²⁵ *STC*, 102/2015, del 26 maggio 2015, *FJ* 6: «*Obviamente, este principio guarda directa conexión con el propio sistema de ingresos y gastos públicos, y en concreto, con la propia elaboración de los presupuestos, de suerte que tanto la previsión de ingresos como la autorización de gasto previstos en la correspondiente ley deben responder a criterios objetivos. No es así enteramente imposible que contribuya a un incumplimiento del principio de estabilidad una norma de presupuestos que estime los ingresos previsibles sin atender a criterios racionales, como lo haría la misma norma si no incluyera todos los gastos del ejercicio al que se refiere el presupuesto. Asimismo, no es descartable que una eventual disminución de los ingresos previstos en el presupuesto de un ente público pueda alterar su resultado, coadyuvando, caso de no incrementar otros ingresos o no reducir los gastos del ejercicio en la misma proporción, a que se incremente el déficit, tal y como sucederá por otro lado con cualquier disminución de ingresos o incremento de gasto durante la ejecución del mismo. Ahora bien, lo anterior no significa que toda eventual variación en la previsión de los ingresos implique, directamente y sin solución de continuidad, una vulneración del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el art. 135 CE.*».

⁷²⁶ *STC*, 102/2015, del 26 maggio 2015, *FJ* 6. Nel punto in esame si legge che l’art. 135 *CE* definire il principio della stabilità di bilancio come un comando costituzionale (*mandato constitucional*) vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, dal quale si ricava un obbligo, in capo alle singole Amministrazioni pubbliche di non superare i limiti di *deficit* e di debito.

⁷²⁷ Per una panoramica completa sul rapporto tra principio della stabilità di bilancio e diritti sociali si v. G. RUIZ-RICO RUIZ, *El valor de los derechos constitucionales en tiempos de crisis*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 107-131.

⁷²⁸ *STC*, 68/2016, del 14 aprile 2016.

⁷²⁹ *STC*, 94/2015, del 14 maggio 2015, *FJ* 4.

⁷³⁰ *STC* 156/2015, del 9 giugno 2015.

bilancio, per cui non è richiesto l'equilibrio di bilancio, bensì la stabilità di bilancio, e per una energica reazione sul sistema di garanzia dei servizi sociali, sanità e scuola prima di tutto⁷³¹. Per quanto concerne la sanità, la Spagna ha deciso di ridurre i costi del settore con una limitazione dei destinatari della prestazione gratuita, non più la categoria del cittadino, ma solo gli assicurati e i beneficiari⁷³². Allo stesso modo, per la limitazione delle spese del settore scuola, la Spagna ha scelto di aumentare il numero di alunni per aula e bloccando, al contempo, l'assunzione di nuovo personale docente⁷³³.

In conclusione può dirsi che il Tribunale costituzionale spagnolo, come del resto la Corte costituzionale dei primi anni della crisi economica, ha preso sul serio le conseguenze economiche della crisi e gli strumenti europei recepiti nell'ordinamento interno⁷³⁴.

⁷³¹ Le principali modifiche apportate al sistema sanitario e scolastico spagnolo sono riconducibili alla Ley 33/2011 “*General de Salud Pública*”, del 4 ottobre 2011 e il *Real Decreto-ley* 16/2012, “de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”, del 20 aprile 2012. Si v. il Bollettino ufficiale dello Stato, www.boe.es. Sulla condizione del servizio sanitario spagnolo in relazione alla crisi economica si v. J. REY DEL CASTILLO (coordinador), *Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España*, in particolare il paragrafo 3.2.3. “*La situación de la financiación sanitaria desde el inicio de la crisis económica*”, 142-148. Questo documento rappresenta anche una reazione del settore alla riforma della sanità.

⁷³² Cfr. C. MARCHESE (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prosetive comparate: Germania, Spagna, Portogallo, Grecia*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 273 – estratto, febbraio 2016, in www.cortecostituzioanli.it, 31, 32.

⁷³³ C. MARCHESE (a cura di), cit.

⁷³⁴ Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis*, in X. CONTIADES (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Surrey, 2013, 165.

PARTE III

LA SINDACABILITÀ DELLE *BALANCED BUDGET RULES*

CAPITOLO V

SPUNTI DI TEORIA GENERALE SULL'EQUILIBRIO DI BILANCIO: CLAUSOLA GENERALE, CONCETTO INDETERMINATO OVVERO NOZIONE ECONOMICA?

Sommario: 1. Il concetto di equilibrio di bilancio tra Europa, legislatore e Giudice delle leggi– 2. Le categorie della clausola generale e della nozione economica in relazione al linguaggio impiegato

1. Il concetto di equilibrio di bilancio tra Europa, legislatore e Giudice delle leggi

Dalla lettura della giurisprudenza costituzionale italiana e delle giurisprudenze dei paesi scelti per la comparazione si ricava che il primo problema sul quale concentrare l'attenzione riguarda il significato di equilibrio di bilancio e la sua riconduzione alle categorie giuridiche. Per rispondere alla domanda che cos'è il principio dell'equilibrio del bilancio per la scienza giuridica e se questo possa essere definito un concetto economico in senso stretto ovvero una clausola costituzionale generale o un concetto giuridico indeterminato, è necessario rifarsi al dato normativo e alle interpretazioni dei tribunali costituzionali. Il concetto giuridico⁷³⁵ di equilibrio di bilancio è una nozione che si determina attraverso formule proprie della scienza economica, e precisamente, della econometria⁷³⁶. In aggiunta, tali espressioni sono circondate da un velo di

⁷³⁵ Sarebbe opportuno definire l'equilibrio di bilancio come un concetto di diritto positivo in senso debole, secondo la distinzione di F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna, 2013, 14, 15 tra concetto giuridico in senso forte e concetto giuridico in senso debole.

⁷³⁶ Non possono trascurarsi i pericoli di una commistione totale tra linguaggio giuridico e linguaggio economico, perfettamente denunciati da F. PEDRINI, *Colloquio su Economia e (Scienza del) Diritto. Intervista al Prof. Alberto Quadrio Curzio (Roma, 25 maggio 2016)*, cit., 139, il quale parla di trapianti di architetture economiche all'interno del ragionamento giuridico, i quali vengono effettuati senza considerare il «“rischio di rigetto” insito nel trapianto» e, ancora, denuncia i rischi insiti nell'ultimo “trapianto costituzionale oggetto della presente ricerca: «Ciò parrebbe valere al massimo grado per il piano costituzionale dell'ordinamento giuridico, il quale anche di recente – com'è noto – ha visto l'ingresso nella Legge fondamentale della Repubblica di concetti economici dalla comprensione non certo immediata non soltanto per il comune consociato, ma per gli stessi studiosi della materia. E di fronte alle prevedibili (e forse addirittura insanabili) difficoltà “interpretative” e ai possibili susseguenti “contrastati di posizione” tra le diverse istituzioni coinvolte – del resto – è difficile non riconoscere almeno in parte “nel giusto” il rilievo critico secondo cui «affrettarsi a mettere in Costituzione delle norme che hanno una caratterizzazione economica molto forte, ma tutt'altro che univoca o “esatta”, non sia [stata] una scelta particolarmente oculata.» (pag. 139). Affronta il macro tema delle definizioni giuridiche in relazioni ai concetti tecnico-scientifici la raccolta di saggi di F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate*

indeterminatezza che dipende in larga parte da apprezzamenti circa il contesto socio-economico⁷³⁷ interno, europeo, internazionale, e dalla sua naturale mutevolezza.

Le singole parole che compongono la nozione giuridica di equilibrio di bilancio e, di conseguenza, dello stesso principio costituzionale, rappresentano l'oggetto principale della presente ricerca⁷³⁸. Così, se nei primi capitoli si è cercato di definire oggettivamente il concetto giuridico di 'equilibrio di bilancio' e la interpretazione propria del Giudice delle leggi, nella parte finale si tenta una possibile classificazione giuridica del concetto⁷³⁹.

La nozione in esame interseca questioni fondamentali del discorso teorico intorno al diritto poiché, come scritto in apertura, esso manca di precise indicazioni autentiche del legislatore sul significato puntuale del sintagma 'equilibrio di bilancio'. Alla indeterminatezza del significato si accompagna l'influenza decisiva della scienza economica, quale linguaggio distinto dal diritto, ma che determina – disposizioni alla mano⁷⁴⁰ – il senso stesso del sintagma.

Per fare qualche esempio, basti pensare alle proporzioni matematiche poste a fondamento dell'equilibrio di bilancio, alle percentuali di sfioramento consentite rispetto al calcolo dell'obiettivo di medio termine, al concetto non giuridico di ciclo economico.

Queste caratteristiche portano a ipotizzare la riconduzione del principio dell'equilibrio di bilancio alla più vasta categoria giuridica delle clausole generali costituzionali⁷⁴¹.

di studio 30-31 ottobre 2015, Napoli, 2016. In particolare si v. il contributo di C. BERGONZINI, *Le scatole cinesi: il "pareggio di bilancio" tra definizioni economiche, costituzione italiana e regole europee*, in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, cit., 225-246.

⁷³⁷ Come non pensare al già analizzato concetto di 'ciclo economico'.

⁷³⁸ È indispensabile il riferimento alle riflessioni di R. ORESTANO, «Realtà», «parole», «valori» nella scienza del diritto, in *Riv. dir. civ.*, n. 5/1985, 461-497 sulla importanza del linguaggio e sul ruolo della logica classificatoria al fine di comprendere e definire la realtà giuridica. In particolare l'A. parla del procedimento definitorio come il principale metodo di esplicitazione dell'attività analitica e costruttiva della scienza giuridica europea-continentale (si v. specificamente pag. 468).

⁷³⁹ Sul ruolo della sistematica si rinvia a S. PUGLIATTI, *Logica e dato positivo in rapporto ad alcuni fenomeni legislativi anonimi*, in N. IRTI (a cura di), *Calogero-Cesarini Sforza-Jemolo-Pugliatti. La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004, 5, 6, 17, 18.

⁷⁴⁰ Del resto basta leggere la legge n. 243 del 2012 per rendersi conto con estrema chiarezza della derivazione economica dei termini impiegati e della difficile classificazione che ne consegue.

⁷⁴¹ Sulla definizione di 'clausole generali' si v. E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, in *Enc. dir.*, *Ann.*, 2012; F. PEDRINI, *Clausole generali e Costituzione: osservazioni introduttive*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, 285-311; ID., *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit.; ID.,

2. Le categorie della clausola generale e della nozione economica in relazione al linguaggio impiegato

Definire la categoria delle clausole generali è quanto mai complesso poiché molte sono le definizioni elaborate nel tempo dalla dottrina giuridica e altrettante sono le categorie prodotte nel dibattito giuridico continentale⁷⁴². Le ragioni della nascita e della diffusione della categoria dogmatica delle clausole generali sono riconducibili al riconoscimento obiettivo della lacunosità di ogni sistema giuridico e alla necessità quindi di individuare una tecnica in grado di colmare i vuoti di significato⁷⁴³. Nelle clausole giuridiche possono distinguersi un nucleo concettuale certo e un'area concettuale indeterminata⁷⁴⁴. Più in generale può dirsi clausola generale quel termine o quel sintagma contenuto in enunciati normativi e caratterizzato da una formulazione

Clausole generali e principi costituzionali, in *Forum di Quad. cost.*, 29 giugno 2015; S. PATTI, *Ragionevolezza e clausole generali*, Milano, 2013, 33-79. 81, 82 e V. VELLUZZI, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010, 7 ss., il quale, con metodo analitico, classifica i possibili significati che dottrina e giurisprudenza hanno attribuito al sintagma 'clausole generali'. Si v. anche D. DE PRETIS, *Concetti giuridici indeterminati e discrezionalità tecnica*, parte I, Trento, 1990.

Per una lettura storica di tale categoria nella lettura giuridica si v. F. ROSELLI, *Il controllo della Cassazione sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983, 152-156; F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit., 56-62. Tale approccio risulta essenziale ai fini della classificazione del principio dell'equilibrio di bilancio poiché proprio la descrizione storica degli studi sulle clausole generali rileva come una delle prime distinzioni elaborate fu proprio quella tra concetti giuridici puri (*reine Rechtsbegriffe*) «e concetti che, invece, avrebbero rinviato per la determinazione del loro contenuto a scienze esatte o comunque non giuridiche [...]», pag. 57.

In particolare sulle clausole generali costituzionali si v. F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit., 211.

⁷⁴² Cfr. F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit., 30. L'A. ricorda l'impiego di altre classificazioni: si è parlato e si parla per esempio di: concetti giuridici indeterminati; concetti valvola; valvole di sicurezza; organi respiratori o di adeguazione; norme o disposizioni in bianco; nozioni a contenuto variabile; standard; standard valutativi; formule aperte; norme a contenuto indeterminato; disposizioni di legge elastiche; formulazioni elastiche (Rinvia alla caratteristica della elasticità anche M. DE CRISTOFARO, *Sindacato di legittimità sull'applicazione dei «concetti giuridici indeterminati» e decisione immediata della causa di merito*, in *Foro it.*, parte I, 1999, 1914). Si v. anche V. VELLUZZI, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, cit., 1 ss., il quale definisce la classificazione del concetto di 'clausola generale' non solo articolata, ma anche confusa poiché in essa si riconducono una molteplicità di significati che tendono a sovrapporsi con altre nozioni in uso presso giuristi e giudici.

⁷⁴³ Cfr. E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, cit., 191.

⁷⁴⁴ F. PEDRINI, *Clausole generali e Costituzione: osservazioni introduttive*, cit., 287, 288, il quale richiama le tesi di H.L.A. Hart e P. Heck.

indeterminata. Tale caratteristica si riconduce alla volontà di salvaguardare la flessibilità dell'ordinamento⁷⁴⁵.

La caratteristica più importante di tale categoria è che le clausole generali non posseggono una struttura propria⁷⁴⁶. In questi termini già nella parte iniziale del lavoro si è cercato di procedere alla definizione del concetto di equilibrio di bilancio. La ricerca condotta ha cercato di seguire due criteri di indagine ugualmente rilevanti nello studio delle clausole generali: da una parte si è adottato un sguardo interno, rivolto cioè alla norma come realtà in sé, attraverso lo studio delle parole; dall'altra, invece, si è impiegato uno sguardo per così dire esterno, rivolto esclusivamente all'operare del principio dell'equilibrio di bilancio nella realtà giuridica, e, più precisamente, nella giurisprudenza costituzionale⁷⁴⁷. La questione di ordine teorico così proposta richiede due differenti specificazioni: la prima riguarda le motivazioni a supporto della possibile classificazione del principio dell'equilibrio di bilancio quale clausola generale e la seconda specificazione avente a oggetto le possibili conseguenze sul piano proprio dell'attività del giudice costituzionale dinanzi a questioni economico-finanziarie, e, in senso stretto, al concetto giuridico debole di equilibrio di bilancio.

Per quanto concerne la prima questione, ossia la classificazione del principio dell'equilibrio di bilancio come una clausola generale, è necessario definire se tale concetto risponda o meno alle generali caratteristiche di tale categoria. La prima di queste coincide con il c.d. effetto di rinvio⁷⁴⁸. Tale caratteristica – secondo l'approccio “funzionalista” di K.G. Wurzel – rende le clausole generali uno strumento fondamentale di fronte all'imprevisto, tanto da essere definite poi dallo stesso autore

⁷⁴⁵ Cfr. E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, cit., 191 e F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit., 61. Più in generale, sul legame indissolubile tra regolazione della economia ed esigenza di flessibilità si v. A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008, 152-161. L'A. sottolinea che nell'ordinamento giuridico austriaco gli interventi in materia di regolazione dell'economia sono stati ricompresi tra le “materie a legalità ridotta” (pag. 159) poiché l'esigenza di reagire tempestivamente alle variabili di carattere nazionale e internazionale richiede, infatti, un quadro giuridico flessibile. In questi termini, già a partire dal 1954 (VfSlg 2768) la Corte costituzionale austriaca ha ritenuto legittima una legge che rimetteva all'autorità amministrativa “la fissazione di prezzi coerenti con l'economia internazionale” (nt. 139, pag. 159). In aggiunta, il rinvio a concetti indeterminati quali “condizioni” ovvero “effetti economici” è stato considerato dalla Giudice costituzionale austriaco ora come un caso di applicazione di concetti giuridici indeterminati, ora come un parametro sufficientemente preciso (nt. 144, pag. 160).

⁷⁴⁶ Op. ult. cit., 289.

⁷⁴⁷ Sui differenti approcci si v. E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, cit., 184.

⁷⁴⁸ F. PEDRINI, *Le clausole generali. Profili teorici e aspetti costituzionali*, cit., 58. L'A. si riferisce alle teorie di O. Wendt, K.G. Wurzel, E. Zitelmann.

come ‘concetti valvola’ ovvero ‘valvole di sicurezza’⁷⁴⁹. In questi termini, una delle prime caratteristiche delle clausole generali che emerge nel dibattito dottrinale è la funzione adattiva da queste rivestita in relazione alla evoluzione della realtà economico-sociale⁷⁵⁰. Proprio per tali considerazioni, le clausole generali vengono definite anche come una particolare tecnica legislativa⁷⁵¹. Ma questa lettura dottrinale non esaurisce il complesso sistema di senso che contorna questo particolare istituto giuridico. Si è sostenuto, infatti, che l’uso delle clausole generali sia una scelta di valore di qualsivoglia ordinamento giuridico, il quale si apre a principi o criteri extra-legislativi⁷⁵².

Quanto brevemente scritto pare potersi applicare al concetto giuridico di ‘equilibrio di bilancio’ o meglio di ‘equilibrio tra le entrate e le spese’, così come testualmente scritto nell’articolo 81 della Costituzione.

Oltre allo scopo, un’altra caratteristica che sembra appartenere anche ai sintagmi ‘principio dell’equilibrio di bilancio’ ed ‘equilibrio tra le entrate e le spese’ parrebbe essere la indeterminatezza del concetto, più volte denunciata nella parte prima del presente lavoro. Tale carattere, proprio delle clausole generali, è stato a sua volta suddiviso a seconda del tipo di indeterminatezza riscontrata nella singola clausola⁷⁵³. La sottocategoria nella quale pare corretto sussumere il concetto giuridico di ‘equilibrio di bilancio’ sembra essere ‘la vaghezza da rinvio a criteri di valutazione “altro” rispetto a quello giuridico’⁷⁵⁴.

Seguendo la logica impiegata nella descrizione delle proprietà delle clausole generali, un’altra caratteristica che, a prima lettura, parrebbe essere propria del principio dell’equilibrio di bilancio è il carattere valutativo. Invero, i precetti propri

⁷⁴⁹ Op. ult. cit., 59, secondo il pensiero di O. Wendt.

⁷⁵⁰ Op. ult. cit., 60. A questo livello di analisi e sussunzione non devono dimenticarsi i richiami di S. PUGLIATTI, *La logica e i concetti giuridici*, in ID., *Diritto civile, Metodo-teoria-pratica, Saggi*, Milano, 1951, 667-689. L’A. afferma in modo chiaro che non devono confondersi concetto giuridico e fenomeni della realtà, come la economia: «non c’è possibilità di confondere il dato con il concetto, perché si tratta di entità di natura differente».

⁷⁵¹ Op. ult. cit., 63-72.

⁷⁵² Op. ult. cit., 74.

⁷⁵³ Op. ult. cit., 75 ss.

⁷⁵⁴ Op. ult. cit. Non può dirsi invece che il principio dell’equilibrio di bilancio possa definirsi come uno *standard* valutativo poiché tale categoria è riconducibile ai concetti di esperienza. Sul punto si vedano A. FALZEA, *Gli standards valutativi e la loro applicazione*, in *Riv. Dir. civ.*, n. 1/1987, 1-20; E. PATTARO, *Aspetti etici del concetto di standard giuridico*, in F. MODUGNO (a cura di), *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, 2000, 115-127 e A. PIZZORUSSO, *Gli «standards» e un recente convegno*, in *Riv. dir. civ.*, n. 1/1990, parte II, 13-15.

della economia rispondono a teorie che mutano e si sviluppano nel contesto sociale di riferimento. Proprio, nella prima parte del presente lavoro si è analizzata l'origine storica dei concetti di pareggio di bilancio e di equilibrio di bilancio e delle rispettive teorie contrarie e a favore. Questo è di per sé indicativo dell'assunto precedente: il principio dell'equilibrio di bilancio parrebbe contenere al suo interno caratteri valutativi⁷⁵⁵.

Arrivati a questo punto della riflessione è necessario domandarsi se sono possibili quindi clausole generali all'interno del testo costituzionale. In generale può dirsi che il discorso intorno alle clausole generali nel testo costituzionale si lega alle analisi sul linguaggio giuridico⁷⁵⁶.

Basti pensare, in termini generali, alle classificazioni dottrinali del concetto 'costituzione economica'⁷⁵⁷. Se per alcuni le norme che compongono la c.d. costituzione economica rappresentano una «compresenza di una molteplicità di ispirazioni e ideologie economiche (segnatamente, la socialista, la cattolica e la liberale)»⁷⁵⁸, per altri, invece, non vi sono nel testo costituzionale disposizioni che possono ricondursi al preciso modello economico della democrazia sociale, e cioè al modello della economia mista⁷⁵⁹. Inoltre, il modello economico che emerge dalla Costituzione è un sistema né autosufficiente, né tantomeno autocentrato, «ma ruota

⁷⁵⁵ Richiama l'origine teorica del principio dell'equilibrio di bilancio M. CARTABIA, "La Corte costituzionale e le questioni a rilevanza economica", intervento al ciclo di incontri "La Corte costituzionale e l'economia", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28 settembre.

Sulla delicata questione della oggettività teorica delle *balanced budget rules* e del principio del pareggio strutturale del bilancio si v. anche M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, cit., 3,4. L'A. infatti scrive che la percentuale del 60% nel rapporto debito pubblico/PIL «non trovi alcuna giustificazione teorica», poiché tale valore non è altro che il risultato della media ponderata dei rapporti debito pubblico/PIL dei vari Paesi europei nell'anno 1991. Allo stesso modo il valore percentuale deficit/PIL al 3% deve ricondursi a calcoli matematici e aspettative troppo positive di difficile realizzazione nel contesto attuale. Scrive M. Lossani che tale percentuale è il risultato di una sommatoria di diversi valori, quali un tasso di crescita del PIL nominale pari al 5% e un corrispettivo tasso di inflazione pari al 2%, che avrebbero condotto a una crescita reale pari al 3%. Percentuale di crescita difficilmente realizzabile nell'intero contesto europeo.

⁷⁵⁶ Sulla necessità di uno studio sul linguaggio giuridico si v. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge. Miscellanea di studi e materiali*, Torino, 1996, 110.

⁷⁵⁷ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 8-11. In generale si vedano i contributi presenti nel volume AA.VV., *La costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale. Atti del Convegno. Milano, 6-7 maggio 1988*, Milano, 1990. In particolare si v. F. SAJA, *Costituzione economica*, 5-9.

⁷⁵⁸ Op. ult. cit., 8.

⁷⁵⁹ Op. ult. cit. Nell'identificare le due differenti teorie l'A. rinvia alle riflessioni di G. Amato e G. Bognetti.

attorno a (ed è definito nei suoi contorni da) valori ad esso esterni.»⁷⁶⁰. Tale vaghezza⁷⁶¹ si riscontra anche nella parte della Costituzione dedicata alla finanza pubblica e alle regole poste a fondamento della decisione di bilancio. Vaghezza non solo testuale, ascrivibile quindi alla volontà del legislatore costituente, ma vaghezza anche giurisprudenziale, propria del Giudice delle leggi. Come si è visto nella prima parte della presente ricerca, ne è un esempio l'impiego da parte della Corte costituzionale dell'aggettivo 'tendenziale' al fine di definire il saldo di bilancio da doversi raggiungere, esso rappresenta una dimostrazione della vaghezza delle regole costituzionali a carattere economico⁷⁶².

Per di più, a sostegno di questa tesi si richiama quanto detto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2012, nella quale si richiama la precedente sentenza n. 70 del 2012. Essa afferma che «la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 70 del 2012).»⁷⁶³.

Alla vaghezza propria del lessico giuridico in materia economico-finanziaria, sia nelle disposizioni, sia nel risultato interpretativo proprio del Giudice delle leggi, deve affiancarsi la considerazione del contesto sociale in chiave storica. La Corte, infatti, ha sempre deciso in relazione al contesto economico e sociale di riferimento. La giurisprudenza è stata sempre sensibile nei confronti dei periodi di crisi economica, tanto da aver coniato nel tempo un linguaggio proprio delle crisi economiche⁷⁶⁴,

⁷⁶⁰ Op. ult. cit., 24.

⁷⁶¹ Sulla vaghezza delle norme si v. C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990. In particolare sulla vaghezza da rinvio si vedano le pagine 299-351. Si v. anche F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, cit., 32, 33 il quale definisce la vaghezza come una caratteristica propria dell'enunciato costituzionale, funzionale alla tutela di uno o più valori attraverso l'opera di costruzione ermeneutica dei principi quali proiezione del valore retrostante.

⁷⁶² M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 24.

⁷⁶³ Sent. n. 192 del 2012, punto 4 del cons. in diritto, par. 9. Accenna all'equilibrio di bilancio come clausola dell'ordinamento giuridico tedesco F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 171, ult. periodo.

⁷⁶⁴ La scelta del plurale è voluta e storicamente dimostrata. La storia dello Stato unitario ha conosciuto nel tempo diverse crisi tutte a carattere economico-finanziario: la crisi del 1929; la crisi agricola; la crisi dell'impresa; la crisi petrolifera e quella finanziaria del 2008. Per una lettura storica delle crisi si v. P. FRASCANI, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, cit.

contornando le questioni economico-finanziarie di aggettivi valoriali dal forte peso emotivo⁷⁶⁵.

Diversamente, con il sintagma ‘concetto giuridico indeterminato’ s’intende indicare un enunciato legislativo caratterizzato sia da una generale indeterminatezza di tipo semantico, sia da incertezza in relazione ai parametri⁷⁶⁶ a cui è necessario rifarsi in sede applicativa⁷⁶⁷. Per queste ragioni, nel definire la dimensione di significato del concetto giuridico indeterminato si parla di sfera concettuale e non già di vero e proprio nucleo concettuale⁷⁶⁸. Inevitabilmente i concetti giuridici indeterminati – come del resto le stesse clausole generali – sollevano questioni relative alla interpretazione e alla più generale dimensione della loro sindacabilità⁷⁶⁹. Per comprendere la rilevanza, non solo ermeneutica, della classificazione del concetto di equilibrio di bilancio come clausola generale costituzionale, è necessario volgere lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale. L’impiego di concetti giuridici indeterminati e di clausole generali amplia l’attività interpretativa propria del giudice⁷⁷⁰. È chiaro infatti che l’applicazione delle clausole generali e dei concetti giuridici indeterminati determina l’esercizio di un

⁷⁶⁵ Si pensi, per fare un esempio, ai «sacrifici gravosi» necessari al superamento della crisi economica, sent. n. 310 del 2013.

⁷⁶⁶ I parametri possono essere di natura tecnica, ma anche giudizi di valore. Sul ruolo integrativo del giudice in relazione ai concetti giuridici indeterminati si v. E. FERRERO, *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Diritto e processo amministrativo*, Ann. VIII, n. 3/2014, 760.

⁷⁶⁷ G. PARODI, *Tecnica, ragione e logica nella giurisprudenza amministrativa*, Torino, 1990, 137.

⁷⁶⁸ Si v. K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, cit., 171.

⁷⁶⁹ Op. ult. cit., 138, 139. Sulla dimensione della sindacabilità della tecnica nel diritto amministrativo si v. F. FRACCHIA, C. VIDETTA, *La tecnica come potere*, in *Foro it.*, parte III, 2002, 494-499.

⁷⁷⁰ Precisamente, tale classificazione del concetto di equilibrio di bilancio conduce ad affermare il ruolo determinante svolto dall’interprete, in questo caso la Corte costituzionale, la quale è così chiamata a svolgere un ruolo di rielaborazione e di rinnovazione. Sulla interpretazione giuridica di termini generali e astratti si v. E. BETTI, *Teoria generale dell’interpretazione*, vol. II, cit., 805. Sull’uso delle nozioni nel discorso argomentativo si v. C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell’argomentazione. La nuova retorica*, Torino, 1966, 137-146. L’A. denuncia la serie di problemi che possono generarsi per quanto concerne l’uso non formalizzato delle nozioni. Allo stesso tempo le cc.dd. nozioni confuse di C. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca possono fungere da soluzione in presenza di difficoltà. La soluzione è possibile poiché la caratteristica della confusione permette di decidere sul modo di intendere la determinata nozione. In sostanza, «[...] dopo una decisione che regola la sua applicazione univoca, essa [la nozione] apparirà più chiara di quanto fosse in precedenza, a condizione che la decisione sia unanimemente ammessa, se non da tutti, per lo meno da tutti i membri di un gruppo specializzato, scientifico o giuridico.» (pag. 143, secondo capoverso).

grado di maggiore discrezionalità da parte del giudice, ed anzi, può dirsi, che in un certo qual modo lo stesso interprete partecipa alla formazione del concetto stesso⁷⁷¹.

Vero è che tali concetti, propri della dogmatica tedesca, non hanno dato i frutti che erano nelle speranze⁷⁷² anche nel contesto giuridico italiano, costruito questo su una storica preponderanza dell'approccio legalista. Allora pare più corretto al di là di ogni classificazione del concetto rifarsi al rinvio concreto a regole, numeri e proporzioni proprie della scienza economica. Non a caso lo stesso testo costituzionale, all'art. 81, c. 6 rinvia a una legge rinforzata «l'individuazione 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». In sostanza, si tratta di un elevato contenuto tecnico, composto da calcoli numerici il cui risultato dà la misura del rispetto della regola dell'equilibrio di bilancio e dalla cui lettura può determinarsi il rispetto o meno di tali regole. Questa dimensione ha inciso e incide sulla dimensione del sindacato costituzionale, non unicamente dal lato delle possibili spese che possono determinarsi dalle decisioni, ma soprattutto, nella ponderazione delle questioni di legittimità.

⁷⁷¹ Si v. M. DE CRISTOFARO, *Sindacato di legittimità sull'applicazione dei «concetti giuridici indeterminati» e decisione immediata della causa di merito*, cit., 1914 e S. VENEZIANO, *Il controllo giurisdizionale sui concetti giuridici a contenuto indeterminato e sulla discrezionalità tecnica in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1, 2.

⁷⁷² Così L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 1/1986, 7.

CAPITOLO VI

LA GIUSTIZIABILITÀ DEL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO: IL PROCESSO COSTITUZIONALE IN TRASFORMAZIONE

Sommario: 1. La sindacabilità delle *balanced budget rules* e i suoi limiti– 2. Le questioni cruciali: la modulazione degli effetti delle decisioni e la conoscenza del dato economico-finanziario come condizione necessaria al sindacato costituzionale – 2.1. *Una riflessione sul ruolo dei fiscal councils nelle decisioni finanziarie*

1. La sindacabilità delle *balanced budget rules* e i suoi limiti

Dalla lettura delle disposizioni relative all'equilibrio di bilancio e dal successivo sindacato costituzionale, emergono due questioni in parte ossimoriche: l'elevata presenza di regole proprie della scienza economica da una parte, e la vaghezza del concetto nel contenuto proprio delle disposizioni costituzionali. Nel concetto di pareggio strutturale di bilancio è presente una quota di flessibilità e di indeterminatezza e una quota di regolazione tecnico-puntuale, riferibile alla scienza economica, in questo caso la sua adattabilità dovrà sempre rispondere a percentuali certe, a verità⁷⁷³, e a formule proprie della matematica⁷⁷⁴.

Di tutte queste problematicità circa la giustiziabilità del principio dell'equilibrio di bilancio può trovarsi traccia in punto di motivazione, alla luce delle diverse categorie di questioni che sono emerse nella indagine sulla giurisprudenza. Di conseguenza è necessario svolgere tre diverse indagini: la prima sul ruolo della motivazione delle decisioni del Giudice delle leggi in relazione all'equilibrio di bilancio, o, più in generale alle questioni proprie della finanza e della contabilità pubblica; la seconda avente a

⁷⁷³ Sul concetto di verità nel diritto e sul ruolo che riveste nel discorso giuridico si rinvia agli studi di J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Milano, 1996, 45 ss. e M. HEIDEGGER, *Sull'essenza della verità*, a cura di Umberto Galimberti, Brescia: Editrice la scuola, 3-48. Si v. anche P. HÄBERLE, *Diritto e verità*, Torino, 13, 40-50, 85-88, 102-104, 109, 110 e K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, cit., 167, 168. Si vedano anche le affermazioni di O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., 90-91.

⁷⁷⁴ Gli assunti economici non possono definirsi secondo i criteri della veridicità, come invece accade per le cc.dd. scienze dure. La scienza economica è invece un sapere controvertibile. Sul punto si v. brevemente il richiamo di L. VIOLINI, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 79, 80.

oggetto l'esercizio del potere istruttorio della Corte costituzionale in rapporto alla conoscenza del dato a carattere tecnico⁷⁷⁵; e, infine, la terza indagine deve rivolgere lo sguardo verso l'Ufficio parlamentare di bilancio e il possibile esercizio del potere istruttorio della Corte nei confronti di tale organismo.

La prima delle questioni attiene alla motivazione propria delle decisioni della Corte costituzionale. Tale questione riveste un ruolo primario in relazione alla giustificazione esterna dell'operato dell'organo⁷⁷⁶. Invero, la motivazione, connaturata a ogni pronuncia giurisdizionale, rappresenta il «mezzo di verifica della esattezza del giudizio», sia per i soggetti destinatari delle singole decisioni, sia in generale per la collettività⁷⁷⁷. Sebbene la dottrina abbia da tempo riconosciuto la difficoltà di addivenire a una definizione precisa della motivazione nella materia del diritto

⁷⁷⁵ In connessione al dato tecnico di tipo economico si v. L. VIOLINI, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 69-80.

⁷⁷⁶ Cfr. R. ALEXY, *Teoria dell'argomentazione giuridica*, cit., 182 ss. L'A. prende in considerazione sei gruppi di regole e di forme di giustificazione esterna. Tra questi deve ricordarsi l'argomentazione empirica (pag. 184, 185) che si caratterizza per la presenza di enunciati ascrivibili ai diversi campi scientifici come la scienza economica. Da questa affermazione può ricavarsi l'assunto che l'analisi dell'argomentazione giuridica (e – si aggiunge – l'analisi del diritto in generale) deve confrontarsi con tutti i problemi propri del sapere empirico. Vero è che non può farsi del discorso giuridico un discorso empirico. Così R. ALEXY, *Teoria dell'argomentazione giuridica*, cit., 184, 185. Sul concetto di giustificazione della decisione si v. J. WRÓBLEWKY, *Motivation de la décision judiciaire*, in C. PERELMAN e P. FORIERS (études publiées par), *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, 1978, 119-122. Nello stesso volume si v. il contributo di M. TROPER, *La motivation des décisions constitutionnelles*, 287-302. Si v. infine la raccolta di studi sulla motivazione A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit. In specie, all'interno dell'opera, si v. A. ROMANO-TASSONE, *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 33-47, il quale parla di "funzione democratica" della motivazione e R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudizi*, 334-346. Sulla motivazione in generale si v. A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 345-407 e L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, voce, in *D. Disc. Pubbl.*, vol X, 30-45. Per un breve excursus storico sulla motivazione degli atti giudiziari, si v. J. LUTHER, *La motivazione delle sentenze costituzionali in Germania*, cit., 94, 95.

L'obbligo di motivazione per le decisioni della Corte costituzionale è rinvenibile dalla lettura dell'art. 111 Cost.; esso è stabilito, in ogni caso, dall'art. 18, c. 3 della legge n. 87 del 1953 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della corte costituzionale".

⁷⁷⁷ A. PIZZORUSSO, *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, cit., 353.

costituzionale – per alcuni un oggetto misterioso⁷⁷⁸ – nessuno ha mai negato il ruolo strategico da essa svolto.

Proprio dall'analisi del percorso argomentativo seguito di volta in volta dal Giudice delle leggi è possibile comprendere le questioni di ordine formale e sostanziale che hanno condotto alla decisione. La dimensione della motivazione poi va di pari passo con la dimensione dell'intervento svolto dalla stessa Corte costituzionale. Così, appare logico aspettarsi una motivazione puntuale nei casi di interventi ampi, che fuoriescono, in altre parole, dallo spazio classico di intervento⁷⁷⁹. In aggiunta, la motivazione acquista una funzione prospettica nel caso di decisioni volte a risolvere problemi di ordine generale, si pensi, ancora una volta, alla possibilità di modulare nel tempo gli effetti delle pronunce di accoglimento quale tecnica di bilanciamento tra interessi non comprimibili⁷⁸⁰.

Perciò, nella materia economico-finanziaria la motivazione delle decisioni occupa un ruolo centrale per una serie di questioni relative ora all'applicazione della tecnica del bilanciamento tra diritti costituzionali condizionati e principio dell'equilibrio di bilancio, ora alla conoscibilità della dimensione finanziaria oggetto di una questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, come ricorda la dottrina, non sempre la motivazione di decisioni in materia finanziaria è stata chiara⁷⁸¹. Specie nelle decisioni dove l'art. 81 Cost. non è tra i parametri del giudizio, le preoccupazioni della Corte circa la considerazione o meno delle conseguenze finanziarie della pronuncia è riconducibile a espressioni particolari, all'uso di certi termini⁷⁸². È invece auspicabile – come sostenuto

⁷⁷⁸ A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in ID. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 1.

⁷⁷⁹ Può farsi riferimento, banalmente, alla sentenza n. 10 del 2015, dove la Corte costituzionale ha disposto degli effetti nel tempo della pronuncia. In questa decisione

⁷⁸⁰ Cfr. M. D'AMICO, *Riflessioni sul ruolo della motivazione nella Corte Suprema statunitense*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 71-75. Sulla funzione della motivazione nel caso di modulazione nel tempo della decisione si v. C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 46, ult. capoverso.

⁷⁸¹ 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., 194, secondo par.

⁷⁸² Op. cit.

in precedenza – la presenza di motivazioni chiare e diffuse. Di questo vi è ampia traccia nella lunga motivazione della sent. n. 10 del 2015.

2. Le questioni cruciali: la modulazione degli effetti delle decisioni e la conoscenza del dato economico-finanziario come condizione necessaria al sindacato costituzionale

Nell'analisi della giurisprudenza degli anni scelti e dalla lettura delle argomentazioni della Corte costituzionale possono evincersi una serie di assunti:

a. La Corte costituzionale non sempre entra nel merito della questione finanziaria, in alcuni casi l'analisi della questione di legittimità costituzionale risulta non approfondita e non avvalorata dalla citazione di dati più o meno tecnici relativi al bilancio e alle voci di spesa⁷⁸³. Più spesso la Corte entra nel merito e richiede alle parti una corrispondenza effettiva delle questioni sollevate al dato contabile, è il caso delle questioni relative alla copertura finanziaria delle leggi dove la Corte ha richiamato più volte le parti per mancata indicazione puntuale della somma economica non coperta e dei costi determinati dalla legge. Inoltre, in almeno due casi, è la stessa Corte ad utilizzare in maniera ausiliare i dati relativi alle relazioni tecniche ovvero ai lavori preparatori per rafforzare la propria motivazione. In questo secondo caso, l'argomentazione della Corte è supportata dall'uso, più o meno diffuso, di dati propri del bilancio ovvero della legge di spesa oggetto della questione di legittimità costituzionale. Così è possibile leggere sentenze contenenti indicazioni puntuali e numeriche di voci di bilancio e dei relativi calcoli matematici (sottrazioni e quant'altro)⁷⁸⁴.

b. Spesso la Corte entra nel merito delle singole questioni finanziarie al fine delineare le regole contabili di puntualizzazione in relazione al generale equilibrio di bilancio (si veda soprattutto la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2013). In questo

⁷⁸³ Ne è un esempio la sent. n. 131/2012, nel punto relativo alla copertura delle leggi di spesa. Per approfondimenti si rinvia al cap. dedicato all'analisi della giurisprudenza costituzionale.

⁷⁸⁴ Sono in numero maggiori le decisioni nelle quali si evidenzia chiaramente un'argomentazione giuridica chiara sui profili relativi alle regole di bilancio. Specificamente si v. sentt. 70/2012; 192/2012; 309/2012; 28/2013.

secondo caso, il Giudice delle leggi argomenta in punto di diritto, dando evidenza alle regole contabili poste a fondamento sia dei bilanci regionali, sia del concetto di copertura finanziaria delle leggi⁷⁸⁵. Nel farlo, la Corte richiama precisi istituti della contabilità pubblica, dall'elevato grado di tecnicità, si pensi ad esempio al concetto di disavanzato tecnico, di unità previsionale di base, ovvero di riaccertamento dei residui, ecc.

c. Infine, sempre in punto di motivazione, è interessante notare che in diverse decisioni relative all'anno 2012, l'anno in cui entra in vigore la nuova regola costituzionale, la Corte svolge una sorta di precisazione circa la decorrenza della efficacia della l. cost. 1 del 2012⁷⁸⁶.

Più in generale nel corso della giurisprudenza costituzionale di questi anni le principali questioni emerse attengono alle difficoltà del bilanciamento tra diritti ed esigenze di bilancio, alla luce delle novità normative e del contesto storico di crisi economica e alla sempre maggiore rilevanza del dato finanziario, caratterizzato dal più elevato grado di attendibilità.

Le difficoltà del giudizio circa il bilanciamento effettuato dal legislatore dipendono in larga parte dalla reazione alla crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato per i primi anni la maggior parte dei Paesi europei. Al grado di complessità relativo alla conoscenza e alla giustiziabilità della economia, si somma la considerazione del contesto economico di riferimento, e si giunge così al terz'ordine di questioni.

La Corte, nel motivare le proprie decisioni in materia economico-finanziaria, non ha mai trascurato il contesto storico di riferimento, soprattutto nel caso di decisioni a carattere finanziario in periodi di grave crisi economica. Così, alla difficoltà relativa alla sindacabilità del linguaggio tecnico si aggiunge l'utilizzo da parte della Corte di un linguaggio della emergenza, caratterizzato da elementi di tipo temporale e di tipo sociologico. Così entra nella decisione del Giudice delle leggi anche l'elemento di fatto

⁷⁸⁵ Nel corso della storia costituzionale del paese, il concetto di copertura finanziaria delle leggi ha rappresentato il convitato di pietra, sia per gli organi titolari della decisione di bilancio, sia per la stessa dottrina, giuridica ed economica. Ripercorre storicamente il concetto di copertura finanziaria, il dialogo Governo-parlamento e il ruolo delle Commissioni, P. DE IOANNA, *Copertura finanziaria delle leggi di spesa: orientamenti delle commissioni parlamentari bilancio e programmazione economica*, in *Riv. dir. fin.*, parte I, n. 40/1981, 640-556.

⁷⁸⁶ Si v. le sentt. 142/2012, 26/2013.

‘crisi’ e agisce, insieme al linguaggio della tecnica, sulla motivazione, e, in ultima analisi sulla decisione finale. Del resto, l’ingresso del contesto storico e la contestualizzazione della Corte a opera di se stessa sono risalenti nel tempo. Perché possa operarsi una tolleranza, alla luce della situazione grave e di emergenza, la Corte esige la presenza dell’elemento tempo. In altre parole, la Corte si dice disposta a tollerare limitazioni circoscritte di diritti garantiti dalla Costituzione per finalità d’interesse generale solo e soltanto in presenza della contestuale indicazione della temporaneità della disposizione. A onor del vero, la Corte impiega il concetto di emergenza non come un dato di fatto, la cui semplice presenza abilita percorsi argomentativi in grado di giustificare limitazioni di diritti, ma piuttosto come un possibile elemento di fatto del quale «l’interprete può tenere conto nel valutare con una maggiore elasticità il rispetto del dettato costituzionale»⁷⁸⁷.

Negli strumenti adottati per risanare i conti pubblici e ridurre il debito pubblico non sempre si è tenuto in considerazione l’idea di un bilanciamento serio e concreto con le ulteriori situazioni che trovano tutela nell’ordinamento costituzionale. In questi termini, la Corte costituzionale – con un andamento che pare prima più cauto e poi più diretto – ha agito con due distinte modalità: da una parte, e dopo una fase adesiva alla legislazione della emergenza⁷⁸⁸, ha richiamato il legislatore alla garanzia della tutela dei diritti, attraverso un esercizio più accurato della tecnica del bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente tutelati, e, dall’altra ha agito innovando profondamente le proprie tecniche decisorie, arrivando a impiegare una non positivizzata tecnica di modulazione degli effetti della decisione come tecnica di bilanciamento tra diversi e contrapposti interessi⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ M. BENVENUTI, La Corte costituzionale, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il Diritto costituzionale alla prova della crisi economica Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, 400. L’A. richiama le dichiarazioni di A. Cervati.

⁷⁸⁸ Le prime reazioni della Corte costituzionale al contesto di crisi possono leggersi nelle sentt. nn. 10 del 2010, avente a oggetto la legittimità di alcune disposizioni del d.l. n. 112 del 2008 che dichiara legittime le disposizioni e fa salvo l’intervento in forza della eccezionalità e urgenza «conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese»; 151 del 2012; 23 del 2014; 82 e 341 del 2015; 40 del 2016. Sulla giurisprudenza di crisi è bene ricordare che la Corte ha, nel corso della storia costituzionale del Paese e dal 1956 in poi, sempre preso in considerazione il contesto storico nelle varie crisi che hanno caratterizzato il nostro Paese, dalla crisi agricola, alla crisi petrolifera degli anni ’70, dalla crisi monetaria degli anni ’90 alla crisi attuale.

⁷⁸⁹ C. MEZZANOTTE, *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi*

Tale seconda novità non è di poco conto, poiché la Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2015, non potendo dichiarare la illegittimità secca, decide di modulare nel tempo gli effetti della pronuncia, al fine di evitare uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva⁷⁹⁰. Tuttavia perché possa operarsi una modulazione degli effetti temporali i presupposti devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità⁷⁹¹.

In sostanza, perché possa operarsi una modulazione degli effetti delle decisioni devono esservi ragioni afferenti l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco⁷⁹². Si è parlato in dottrina di impiego della modulazione degli effetti delle decisioni nei giudizi comparativi e dal bilanciamento dei diversi valori costituzionali, così per esempio nel caso di diritti ed esigenze di bilancio, o ancora, nei casi di mutamento di legislazione, così nel caso della c.d. illegittimità sopravvenuta che può riguardare la stessa normativa ovvero il significato dell'oggetto del giudizio⁷⁹³.

In aggiunta, se pur è vero che la Corte ha già applicato in precedenza la tecnica di modulazione degli effetti temporali⁷⁹⁴, essa non si è comunque mai espressa in maniera

tenuto al Palazzo della Consulta il 25 e il 26 novembre 1988, Milano, 1989, 39, parla di una grande questione teorica.

⁷⁹⁰ È critico sull'impiego della tecnica della modulazione degli effetti in relazione alla questione delle esigenze finanziarie G. ZAGREBLESKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 195-216, il quale afferma che la imputabilità della responsabilità degli effetti finanziari delle decisioni deve ricadere sul legislatore, per comportamento omissivo e non già sulla Corte.

⁷⁹¹ Si v. T.F. GIUPPONI, *La Corte e il "suo" processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 4/2016, 2,3 nella versione per *Forum di Quad. cost.*

⁷⁹² Op. ult. cit.

⁷⁹³ F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, cit., 17-20. Nella elencazione, l'A. contempla anche le c.d. sentenze monito. Per una vasta classificazione delle diverse categorie di pronunce nelle quali si dispone del fattore tempo si v. G. ZAGREBLESKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 195-221.

⁷⁹⁴ I casi più noti sono riconducibili alle sent. n. 266 del 1988 sull'ordinamento militare di pace oper cui «L'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 15 della legge in esame, che qui si va a dichiarare, derivata, appunto, dall'inerzia legislativa protrattasi per sì lungo tempo, non incide, ripetesi, in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale,

così sistematica sul possibile impiego di tale tecnica⁷⁹⁵. Sulla modulazione degli effetti temporali delle decisioni si spesso parlato in relazione al fenomeno del c.d. costo delle sentenze, dal quale poi è stata coniata la categoria delle sentenze costituzionali che costano. Il tema è tornato in auge – sebbene non con i toni e la dimensione del passato – con la sentenza n. 70 del 2015, alla luce delle conseguenze finanziarie della pronuncia. Per certi aspetti, è proprio dal tema delle conseguenze finanziarie delle pronunce costituzionali che si sono dipanati nel tempo due filoni di studio, da una parte la tecnica di modulazione della efficacia delle pronunce e dall'altra il potenziamento della conoscenza finanziaria, attraverso organi indipendenti⁷⁹⁶. L'importanza di poter conoscere l'oggettiva condizione finanziaria nella quale si decide e le conseguenze della stessa decisione è forse il punto principale dal quale partire⁷⁹⁷.

sotto il vigore della citata norma ordinaria», punto 5., ult. par. del cons. in diritto e alla sent. n. 501 del 1988 sul collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni si dichiara che «Poiché la legge n. 141 del 1985 ha esaurito la sua funzione perequatrice al 31 dicembre 1987, gli effetti della presente decisione che, dichiarando la parziale incostituzionalità della legge suddetta, ne integra il contenuto normativo limitatamente alla perequazione delle pensioni del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato innanzi elencato, hanno inizio dal 1° gennaio 1988», punto 4., ult. par. del cons. in diritto. Si v. sul punto G. ZAGREBLESKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 216.

⁷⁹⁵ In tutto l'arco della esistenza, la Corte costituzionale ha operato attraverso tre diverse tecniche di fronte a situazioni di estrema difficoltà in relazione all'elemento tempo: la tecnica della doppia pronuncia, per cui a una prima pronuncia di infodatezza per il momento avrebbe fatto seguito una decisione di annullamento, nel caso di identica questione; la tecnica di manipolazione degli effetti e, una più complessa, terza tecnica che somiglia, per il risultato che determina, alla dichiarazione di incompatibilità del Tribunale costituzionale tedesco. Così L. PALADIN, *Considerazioni preliminari*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 8-12.

⁷⁹⁶ Per es. si v. le ipotesi di A. CORASANITI, *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 8, 13.

⁷⁹⁷ Come non pensare all'elenco di domande sviluppate da G. CONSO, *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, cit., 217: «Come fa la Corte costituzionale a valutare l'impatto di una sua eventuale declaratoria d'illegittimità, se c'è il buio assoluto in ordine alla situazione assunta quale termine di comparazione? Nonostante i prodigi dell'informatica, nonostante le operazioni di monitoraggio sbandierate a tutti i livelli, mi domando perché, presso gli uffici competenti dei vari Ministeri, questi conteggi, questi monitoraggi, non si riescono, quasi mai, a fare nel modo dovuto. Tanto meno, poi, è dati di conoscerli, ma forse ciò accade proprio perché non esistono...».

Per poter conoscere i dati finanziari utili alla decisione la Corte può avvalersi dell'esercizio della istruttoria⁷⁹⁸. Nel tempo la Corte costituzionale ha esercitato i poteri istruttori sia in via informale, sia in via formale. I dati certi che si possono analizzare riguardano, per ovvie ragioni, l'esercizio della sola istruttoria formalizzata, sebbene tale utilizzo sia avvenuto e continui ancora oggi ad avvenire con estrema parsimonia⁷⁹⁹. Le ragioni possono essere diverse, da una parte ascrivibili al procedimento e all'organo o al soggetto destinatario della istruttoria, dall'altra dipendenti dall'influenza che i dati conseguiti attraverso l'istruttoria formalizzata possono avere sulla motivazione della decisione, e sulla possibilità quindi per la Corte di potersene distaccare⁸⁰⁰. Si è scritto che l'istruttoria può incidere su tre livelli nel giudizio costituzionale⁸⁰¹, sulla norma-parametro, sulla norma-oggetto e in punto di motivazione. Almeno due dei punti individuati in dottrina possono ricondursi all'equilibrio di bilancio, nella dimensione della giustiziabilità. Si fa riferimento alla incidenza sui profili relativi alla norma-oggetto e sull'*iter* argomentativo della Corte, culminante nella motivazione⁸⁰².

Come detto, tale esercizio ha caratterizzato anche le questioni di legittimità costituzionale relative alla contabilità pubblica. Un esempio, in tal senso, è l'ordinanza n. 45 del 1985, attraverso la quale la Corte dispone che «entro centottanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza il Presidente del Consiglio dei ministri, il

⁷⁹⁸ La disciplina della istruttoria è contenuta sinteticamente nell'art. 13 della l. n. 87 del 1953, per cui la Corte può «disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti» e dagli artt. 12-14 delle *Norme Integrative dove si dispone in merito ai mezzi di prova* (art. 12 e 13), alla chiusura della istruttoria e riconvocazione della Corte (art. 14). Sull'istituto della istruttoria si v. il volume di T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997.

⁷⁹⁹ Critica la scelta della Corte costituzionale A. BALDASSARRE, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, n. 4/1973, 1497-1503 (tale scritto è in nota all'ordinanza n. 153 del 1973 che dispone l'esercizio dei poteri istruttori verso il Ministero del lavoro). Si v. anche T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, 1, dove indica il numero di 55 decisioni in cui la Corte ha ritenuto opportuno acquisire elementi utili al suo giudizio.

⁸⁰⁰ Cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 130. L'A. evidenzia l'ulteriore effetto della garanzia della trasparenza del processo.

⁸⁰¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit., 1498. In punto di motivazione, l'istruttoria formalizzata incide su due piani: da una parte il dato conseguito può influenzare il percorso argomentativo della Corte costituzionale (individuazione e definizione della norma-parametro, individuazione e definizione del significato della norma-oggetto e raffronto); dall'altra il dato può rafforzare e/o incidere sugli elementi di ordine fattuale, culturale ovvero ideologico che la Corte stessa introduce nel considerato in diritto. Sul primo piano di influenza A. Baldassarre ricorda che l'ingresso del dato non ha una incidenza autonoma, ma si pone in relazione o con la norma-parametro ovvero con la norma-oggetto.

⁸⁰² Op. ult. cit, 1499.

Ministro del tesoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro della sanità, ciascuno per quanto di competenza forniscano: a) ogni utile elemento di informazione circa le causali giuridiche e tecniche poste a fondamento e criterio nella determinazione delle aliquote, delle quote fisse, delle quote aggiuntive e relativi massimali applicati [...] alle categorie dei lavoratori autonomi [...]; b) i dati puntuali relativi all'incidenza della contribuzione di malattia di ciascuna singola categoria sopra riportata sul finanziamento globale del Fondo sanitario nazionale per il periodo 1979-1984 [...]»⁸⁰³, poiché per la Corte «appare opportuna, per i fini del decidere, una più completa e approfondita conoscenza del sistema contributivo delineato dalle norme denunciate, nel senso di richiedere le informazioni specificate nella parte dispositiva.»⁸⁰⁴. Un'altra istruttoria sempre riferibile alle questioni finanziarie, ma specificamente rivolta alla indagine sui costi economici della pronuncia, riguarda la estensione di un determinato beneficio. Si fa riferimento alla sentenza n. 1 del 1991 preceduta da una ordinanza, del 3-23 aprile 1990 rivolta alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In sostanza, prima della decisione la Corte vuole conoscere gli effetti finanziari derivanti dall'allargamento dell'istituto⁸⁰⁵. Questo tipo di istruttoria permette di dar conto di due questioni collegate: il soggetto destinatario della istruttoria, in relazione alla necessaria indipendenza dalla decisione di bilancio e, l'indagine relativa al costo delle decisioni⁸⁰⁶.

⁸⁰³ Ord. n. 45 del 1985, p.q.m.

⁸⁰⁴ Sulle conseguenze di ordine giuridico e fattuale della presente ordinanza si v. la sentenza n. 167 del 1986 che ne rappresenta il seguito. In tale decisione la Corte, oltre ad affermare chiaramente l'insussistenza dei dati forniti dai vari ministeri («gli elementi offerti in istruttoria appaiono, peraltro, sin qui ancora lacunosi»), conferma la legittimità dell'adeguamento del sistema contributivo sanitario alla luce dei dati forniti a seguito dell'ordinanza in questione. Si v. il punto 4.6. del considerato in diritto. Cfr. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, cit., 536.

⁸⁰⁵ Si riferisce a questa ordinanza 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., 191. Altre istruttorie su questioni finanziarie di quegli anni sono per es. le ordd. 4 giugno 1987 (proprio a questa ordinanza è seguita la nota sentenza n. 501 del 1988); 5 febbraio 1991; 27 maggio 1992. Si v. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 248.

⁸⁰⁶ Sull'argomento si v. D. SORACE, *Note in tema di sentenze della Corte costituzionale che comportano nuove o maggiori spese*, in *Foro it.*, 1984, I, 42 e . GROPPI, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 269.

Sulla presa in carico degli effetti finanziari delle decisioni il dibattito in dottrina sembra essersi concluso con uno sguardo di sintesi: alla Corte non può richiedersi il rispetto dell'equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost., ma, allo stesso tempo, essa non può non tenere in considerazione il generale equilibrio delle finanze pubbliche, ora anche regola positivizzata nel testo costituzionale. In aggiunta, tale rinnovata attenzione della Corte costituzionale si deve leggere in connessione alle condizioni economiche del Paese, si pensi alle crisi che hanno attraversato la storia d'Italia.

Sul soggetto destinatario della istruttoria molto si è scritto. La prima e principale caratteristica richiesta è senz'altro l'indipendenza dagli organi coinvolti nel circuito di decisione di bilancio. È allora scontato – come si osserva da molto in dottrina – che non sempre i classici canali governativi possano rappresentare il soggetto adeguato a fornire dati imparziali circa una pronuncia in materia finanziaria. Per questo, oltre alla già citata autorità della Corte dei Conti, la quale ha acquisito una rinnovata centralità dopo la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, pare opportuno interrogarsi sul ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio⁸⁰⁷, istituito dalla legge n. 243 del 2012⁸⁰⁸ e inserito in un più vasto contesto internazionale di organismi indipendenti di valutazione delle finanze pubbliche⁸⁰⁹.

⁸⁰⁷ Si v. D. CABRAS, *Un Fiscal Council per l'Italia*, in il Filangieri, Quad. 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 178-181 e P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'Ue e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2015, 66 ss. Sia consentito fare riferimento a Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in Forum di *Quad. cost.*, 3 maggio 2016, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8076>. L'Ufficio parlamentare di bilancio è riconducibile alla direttiva 2011/85/UE attraverso la quale gli Stati membri sono stati invitati a introdurre, nei rispettivi ordinamenti, un organismo indipendente con compiti di vigilanza sulla finanza pubblica. I *fiscal councils* sono «organismi indipendenti che possono determinare, nel caso di scostamento dalle *fiscal rules* europee, se non un vero e proprio momento sanzionatorio diretto, sicuramente importanti conseguenze sul piano della reputazione delle autorità di bilancio degli Stati membri. In altre parole, l'indipendenza di tale organo e la presunta veridicità delle valutazioni effettuate sono riconducibili alla c.d. sfera dell'*accountability* finanziaria di ogni singolo Stato membro, la quale si proietta sia all'interno sia all'esterno (per esempio verso la Commissione europea)», 2.

⁸⁰⁸ Si v. il capo VII (artt. 16-19) della legge 243 del 2012 “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

⁸⁰⁹ Si veda per esempio l'*High Council of Finance* in Belgio del 193612; il *Central Planning Bureau* nei Paesi Bassi, istituito nel 1945; il *Danish Economic Councils* del 196214; il *Congressional Budget Office* negli Stati Uniti, in funzione dal 1975. Per un approfondimento sul tema si rinvia ai lavori del settimo meeting annuale degli OECD *Parliamentary Budget Officials And Independent Fiscal Institutions*, tenutosi a Vienna il 16-17 aprile 2015, tutti i documenti sono consultabili al seguente link: <http://www.parlament.gv.at/ENGL/OECD/AGENDA/>. Si v. anche G. KOPITS (edited by), *Restoring public debt sustainability. The role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, 32-53.

Nel tempo la Corte costituzionale ha esercitato i poteri istruttori sia in via informale, sia in via formale. I dati certi che si possono analizzare riguardano, per ovvie ragioni, l'esercizio della sola istruttoria formalizzata, sebbene tale utilizzo sia avvenuto e continui ancora oggi ad avvenire con estrema parsimonia⁸¹⁰. Le ragioni possono essere diverse, da una parte ascrivibili al procedimento e all'organo o al soggetto destinatario della istruttoria, dall'altra dipendenti dall'influenza che i dati conseguiti attraverso l'istruttoria formalizzata possono avere sulla motivazione della decisione, e sulla possibilità quindi per la Corte di potersene distaccare. Si è scritto che l'istruttoria può incidere su tre livelli nel giudizio costituzionale⁸¹¹, sulla norma-parametro, sulla norma-oggetto e in punto di motivazione. Almeno due dei punti individuati in dottrina possono ricondursi all'equilibrio di bilancio, nella dimensione della giustiziabilità. Si fa riferimento alla incidenza sui profili relativi alla norma-oggetto e sull'*iter* argomentativo della Corte, culminante nella motivazione⁸¹².

Tale esercizio ha caratterizzato anche le questioni di legittimità costituzionali relative alla contabilità pubblica. Un esempio, in tal senso, è l'ordinanza n. 45 del 1985, attraverso la quale la Corte dispone che «entro centottanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro del tesoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro della sanità, ciascuno per quanto di competenza forniscano: a) ogni utile elemento di informazione circa le causali giuridiche e tecniche poste a fondamento e criterio nella determinazione delle aliquote, delle quote fisse, delle quote aggiuntive e relativi massimali applicati [...] alle categorie dei lavoratori autonomi [...]; b) i dati puntuali relativi all'incidenza della contribuzione di malattia di ciascuna singola categoria sopra riportata sul

⁸¹⁰ Critica la scelta della Corte costituzionale A. BALDASSARRE, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, n. 4/1973, 1497-1503 (tale scritto è in nota all'ordinanza n. 153 del 1973 che dispone l'esercizio dei poteri istruttori verso il Ministero del lavoro).

⁸¹¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit., 1498. In punto di motivazione, l'istruttoria formalizzata incide su due piani: da una parte il dato conseguito può influenzare il percorso argomentativo della Corte costituzionale (individuazione e definizione della norma-parametro, individuazione e definizione del significato della norma-oggetto e raffronto); dall'altra il dato può rafforzare e/o incidere sugli elementi di ordine fattuale, culturale ovvero ideologico che la Corte stessa introduce nel considerato in diritto. Sul primo piano di influenza A. Baldassarre ricorda che l'ingresso del dato non ha una incidenza autonoma, ma si pone in relazione o con la norma-parametro ovvero con la norma-oggetto.

⁸¹² Op. ult. cit, 1499.

finanziamento globale del Fondo sanitario nazionale per il periodo 1979-1984 [...]»⁸¹³, poiché per la Corte «appare opportuna, per i fini del decidere, una più completa e approfondita conoscenza del sistema contributivo delineato dalle norme denunciate, nel senso di richiedere le informazioni specificate nella parte dispositiva.»⁸¹⁴.

2.1. Una riflessione sul ruolo dei fiscal councils nelle decisioni finanziarie

Un'altra risposta, più silente nel dibattito dottrinale, riguarda il possibile potenziamento degli strumenti conoscitivi propri della Corte costituzionale. Essa infatti si trova sempre più spesso, e come si è trovata del resto in passate fasi storiche di "crisi", a essere il punto di equilibrio di fronte a conflitti che parrebbero sempre più irrisolvibili: sistema previdenziale e crisi finanziaria, diritto del lavoro e risanamento dei conti pubblici, diritti di prestazione e bilancio. E per decidere è necessario anzitutto poter conoscere realmente l'oggetto del giudizio e la dimensione globale del conflitto. Così, la vastità della conoscenza richiesta al giudice costituzionale è drasticamente mutata sia nella dimensione, sia nell'approfondimento richiesto. Vero è che non può farsi del Giudice delle leggi un tecnico in senso stretto. Parrebbe curioso pretendere dal Giudice delle leggi la conoscenza specifica di questioni relative al linguaggio della tecnica⁸¹⁵, immaginare cioè un giudice scienziato nel caso dell'eterologa ovvero un giudice contabile nel caso di applicazione delle *balanced budget rules*⁸¹⁶. E allora,

⁸¹³ Ord. n. 45 del 1985, p.q.m.

⁸¹⁴ Sulle conseguenze di ordine giuridico e fattuale della presente ordinanza si v. la sentenza n. 167 del 1986 che ne rappresenta il seguito. In tale decisione la Corte, oltre ad affermare chiaramente l'insussistenza dei dati forniti dai vari ministeri («gli elementi offerti in istruttoria appaiono, peraltro, sin qui ancora lacunosi»), conferma la legittimità dell'adeguamento del sistema contributivo sanitario alla luce dei dati forniti a seguito dell'ordinanza in questione. Si v. il punto 4.6. del considerato in diritto. Cfr. M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, cit., 536.

⁸¹⁵ Si v. M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, cit., il quale denuncia l'uso in funzione "oscurante" del linguaggio tecnico. Proprio l'adozione di un tecnicismo raffinato ha come conseguenza quella di rendere difficile il confronto e la critica sul tema. Come non pensare alle questioni relative al linguaggio economico e alla determinazione delle definizioni relative alle cc.dd. *balanced budget rules*.

⁸¹⁶ Diversa è la critica che sviluppa A. BRANCASI, *La Corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. Cost.*, n. 5/2013, 3725, il quale afferma che la Corte costituzionale, nello spingersi dentro i meccanismi propri della contabilità e nel ridefinirli, viene a svolgere un ruolo molto simile a quello di un organo ausiliario di controllo contabile.

come ipotizzato nella parte seconda del lavoro, per rendersi effettivamente giustiziabile un principio quale quello in esame, è necessario esercitare poteri in grado di permettere al giudice una conoscenza del dato tecnico il più possibile completa e imparziale⁸¹⁷.

La necessità di accedere a dati economici imparziali e affidabili – qualche giudice ha parlato recentemente di dati oggettivi⁸¹⁸ – comporta una serie di interrogativi e riflessioni che non possono trascurarsi. Tali sono per intendere lo studio della influenza del dato economico sul percorso argomentativo e sulla motivazione del Giudice delle leggi⁸¹⁹. Da questo primo interrogativo se ne ricavano di ulteriori, ossia, come garantire la indipendenza e la autonomia della Corte costituzionale nel decidere? Come misurare l'autonomia dell'organismo chiamato dalla Corte a fornire i dati necessari al giudizio? E come determinare poi la veridicità degli stessi dati forniti? Tutti questi interrogativi poi devono inserirsi in un contesto, quello della decisione di bilancio, che non può prescindere da un elevato grado di discrezionalità del decisore politico.

Un approccio di sintesi può trovarsi nella possibile consultazione del *fiscal councils* italiano ovvero nella alternativa istituzione di un Ufficio preposto allo studio delle questioni finanziarie, presso la stessa Corte costituzionale.

Deve svolgersi ora una considerazione della posizione rivestita dall'organismo nel circuito della decisione di bilancio e nel rinnovato contesto di *governance* economica europea. Esso infatti è inserito nel sistema parlamentare⁸²⁰ e nel dialogo sovranazionale nel c.d. *Eu Independent Fiscal Institutions* (con acronimo EUIFI)⁸²¹. I *fiscal councils*

⁸¹⁷ Cfr. L. VIOLINI, *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 72., ult. capoverso. Sulla incidenza del fatto economico nel processo costituzionale si v. M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 9. La stessa opera è contenuta in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, 1-14.

⁸¹⁸ Si vedano le dichiarazioni del Giudice costituzionale S. Sciarra al seminario “La Corte costituzionale, i diritti sociali e il welfare”, nel ciclo di incontri “La Corte costituzionale e l'economia”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 24 ottobre 2016. Il Giudice afferma che sebbene non possa parlarsi di dati “oggettivi”, la Corte costituzionale ha bisogno di dati conosciuti, consolidati ai quali fare riferimento.

⁸¹⁹ Si è interrogato sull'ingresso del fatto nel processo costituzionale M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010. Più in generale si v. C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, cit., 127-130, 137-146.

⁸²⁰ Tale dato si ricava dalla previsione che il personale dipendente si compone anche del personale distaccato proveniente dalle amministrazioni di Camera e Senato fuori ruolo e dalla possibilità di usufruire di locali e risorse strumentali messe a disposizione dalle Camere, d'intesa tra loro.

⁸²¹ Si v. il sito ufficiale del network, www.euifis.eu. Tale rete comprende tutti i *fiscal councils* europei caratterizzati da una serie di standard minimi indicati nel documento EU INDEPENDENT

si inseriscono in un generale contesto che vede una sempre maggiore attenzione verso istituzioni tecniche, composte da esperti e caratterizzate da un alto grado di indipendenza. Esse vengono a porsi in diretto contatto con il decisore politico statale, e la funzione che questi ricoprono va dal consultivo al custode delle regole di bilancio e della sana gestione delle finanze pubbliche. Sul punto è bene ricordare che circa due anni fa, nell'ottobre 2015, è stato istituito, con la decisione (UE) 2015/1937 della Commissione del 21 ottobre 2015, un comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche, il c.d. European Fiscal Board (EFB)⁸²². L'organismo, si scrive nel c.d. Rapporto dei cinque presidenti, ha anche una funzione di coordinamento con i *fiscal councils* dei rispettivi paesi membri⁸²³, con la volontà di stabilire un controllo diffuso e tecnico del rispetto delle *balanced budget rules*.

Per quanto riguarda l'Ufficio parlamentare di bilancio, esso si compone di un Consiglio di tre componenti (due consiglieri e un Presidente), di recente si è insediato il Comitato scientifico⁸²⁴. Tra le funzioni principali a esso affidate si ricordano sinteticamente il compimento di analisi, verifiche e valutazioni in merito a previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; la validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (le c.d. lettere di validazione); gli studi sugli andamenti di finanza pubblica, e la vigilanza sulla osservanza delle regole di bilancio⁸²⁵.

FISCAL INSTITUTIONS (EUIFI), *Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions*, febbraio 2016, in www.euifis.eu.

⁸²² La decisione indica tra i compiti dello European Fiscal Board, la funzione consultiva all'esercizio delle funzioni della Commissione nell'ambito della sorveglianza di bilancio multilaterale (fornisce valutazioni, pareri) e collabora con i *fiscal councils* nazionali. Si v. anche B. CŒURÉ, *The importance of independent fiscal councils*, workshop on "Fiscal councils, central banks and sound public finances", Francoforte, 27 gennaio 2016, in www.ecb.europa.eu.

⁸²³ JEAN-CLAUDE JUNCKER, DONALD TUSK, JEROEN DIJSSELBLOEM, MARIO DRAGHI, MARTIN SCHULZ, Report, *Completing Europe's Economic and Monetary Union: «In the short run (Stage 1), the current governance framework should be strengthened through the creation of an advisory European Fiscal Board. This new advisory entity would coordinate and complement the national fiscal councils that have been set up in the context of the EU Directive on budgetary frameworks. It would provide a public and independent assessment, at European level, of how budgets – and their execution – perform against the economic objectives and recommendations set out in the EU fiscal governance framework. The composition of the Board should be pluralistic and draw from a wide range of expertise».*, in <https://ec.europa.eu>.

⁸²⁴ Precisamente, in data 10 febbraio 2017, <http://www.upbilancio.it>.

⁸²⁵ In generale, l'Ufficio opera sulla base di un programma di lavoro annuale, predisponendo analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

In questi termini, la consultazione di tale organo consente di valorizzare la decisione del Parlamento e, indirettamente, la sovranità popolare, spesso definita del tutto assente nel complesso sistema in cui si articola la decisione di bilancio.

Sarà opportuno indagare le conseguenze della scelta alternativa tra istruttoria formalizzata e istruttoria non formalizzata della Corte costituzionale, al fine di valorizzare le informazioni e i dati conseguiti nella motivazione della decisione⁸²⁶.

Vero è che non può trascurarsi, attraverso uno sguardo più generale del problema, la sempre maggiore incidenza del dato e della misurazione economica nel processo politico decisionale⁸²⁷. Tale influenza arriva a lambire anche il giudizio costituzionale sollevando non pochi problemi di teoria generale⁸²⁸.

⁸²⁶ Sulla funzione della istruttoria formalizzata in punto di motivazione si v. T. GROPPI, *I poteri della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, cit., 125-130, la quale parla di una funzione endo-processuale e di una funzione extra-processuale e M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, cit., 525 ult. capoverso. Si v. anche A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in ID. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 16, ult. capoverso del punto b). L'A. si interroga sul perché la Corte costituzionale faccia un uso sporadico dei poteri istruttori nei casi in cui siano richieste specifiche competenze tecniche. Lo stesso interrogativo caratterizza lo scritto di A. BALDASSARRE, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, cit. Sin dalle prime considerazioni l'A. evidenzia la differenza che intercorre tra la Corte costituzionale italiana, poco propensa a utilizzare statistiche o altri dati custoditi presso organi o enti, pubblici o privati e i giudici costituzionali di altri Paesi. Nel secondo paragrafo l'A. parla di un «atteggiamento riluttante» (pag. 1497).

⁸²⁷ Parla di un vero e proprio ricorso al linguaggio dei numeri nel contesto europeo, dopo la crisi finanziaria M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 101 ss.

⁸²⁸ Più in generale sull'incidenza del numero e della misurazione sul giudizio di uno Stato e delle sue politiche economiche si v. N. ROSE, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, 1999, 17. Le ragioni che hanno spinto a impiegare un linguaggio dei numeri anche nel contesto di formazione dell'Europa sono semplici e si rifanno alla esigenza di garantire neutralità. I numeri e la misurazione a carattere matematico ne rappresentano il principale mezzo.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La dimensione del sindacato costituzionale in materia di regole di bilancio

L'idea di bilanci pubblici in equilibrio affonda le radici nella storia. La decisione di bilancio è la scelta politica per eccellenza, con essa si determina la direzione del Paese, si dispone, in altri termini, delle risorse e si stabiliscono al contempo le entrate. Proprio le rivendicazioni della Camera dei comuni inglese relative al voto sul bilancio, e le successive evoluzioni, dimostrano come tale istituto innervi costantemente il diritto costituzionale⁸²⁹.

Storicamente l'idea di bilanci in equilibrio, per cui a una quantità di spese deve corrispondere la medesima quantità di entrate, è stata protagonista di diverse – si direbbe quasi opposte – teorie economiche che se da una parte condannavano il debito pubblico, dall'altra dipingevano quest'ultimo come fautore di una rinnovata crescita.

A queste considerazioni deve aggiungersi la crisi finanziaria del 2008, peraltro non la prima grave crisi a carattere economico a colpire l'Italia e il continente europeo, che ha condotto alla scelta di costituzionalizzare regole poste a fondamento dell'equilibrio di bilancio (le cc.dd. *balanced budget rules*). Tali regole si caratterizzano per un grado elevato di tecnicità e si richiamano in buona parte a proporzioni numeriche volte a misurare debito pubblico e *deficit*. Queste regole possono anche definirsi come dei veri e propri indicatori macroeconomici⁸³⁰, dalla lettura dei quali possono dedursi una serie di considerazioni circa la stabilità e la solidità dei Paesi.

Con il c.d. *Fiscal compact*, i Paesi firmatari del Trattato sono stati invitati a recepire nell'ordinamento giuridico interno, in fonti preferibilmente di natura costituzionale, le *balanced budget rules*. In un contesto di emergenza, l'Italia ha recepito le regole di bilancio con legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012,

⁸²⁹ «Senza dubbio acquistò così la Camera dei Comuni un'influenza sull'amministrazione, sconosciuta ai secoli precedenti; e questa influenza si accrebbe nel secolo XVIII col l'enorme incremento del debito pubblico». Così R. GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto inglese*, Firenze, 1869, 6.

⁸³⁰ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 350.

modificando gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., in questi termini il principio dell'equilibrio di bilancio entra nella Costituzione, per giunta in tempi decisamente ridotti rispetto alle tempistiche del discorso parlamentare sulle riforme costituzionali.

Nella ricerca, il punto di osservazione scelto è la dimensione della giustiziabilità. Dall'esito dello studio casistico sulla giurisprudenza costituzionale interna si evincono tre grandi temi legati alla dimensione della giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: le problematiche relative alla delimitazione concettuale di 'equilibrio di bilancio'; l'applicazione quasi univoca alla legislazione regionale (compresi i bilanci) e la rinnovata dimensione del bilanciamento tra diritti ed esigenze di bilancio.

La questione riguardante il significato del concetto di equilibrio è probabilmente il punto dal quale si originano tutte le successive questioni. Prima di tutto perché il concetto di equilibrio di bilancio non coincide con quello di pareggio di bilancio, alla determinazione del primo, infatti, si riconducono una serie di indicatori macroeconomici riconducibili in buona sostanza al c.d. obiettivo di medio termine e appartenenti al linguaggio degli esperti⁸³¹. E poi perché la formula lessicale della Costituzione si caratterizza per un certo grado di vaghezza.

La lettura casistica delle decisioni fornisce un secondo dato: la giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 Cost., è, in massima parte, una giurisprudenza rivolta alla legislazione regionale, nelle categorie della generale regola dell'equilibrio e della copertura finanziaria delle leggi. In buona sostanza può dirsi che la vincolatività dell'equilibrio colpisce le sole Regioni (ordinarie e speciali), coinvolgendo nel procedimento di controllo, la Corte dei conti, alla luce delle modifiche riguardanti il sistema dei controlli. Chiaramente, le ragioni di questo sindacato unidirezionale sono da ricondurre a una serie di considerazioni circa la possibilità di ricorrere contro una legge di bilancio statale ovvero una semplice legge di spesa dello Stato, sia che si tratti di giudizi in via d'azione ovvero di giudizi in via incidentale. Residuano da questo macro-tema alcune importanti sentenze relative al bilanciamento tra diritti che costano ed esigenze di bilancio (sentt. nn. 10 e 70 del 2015, sent. n. 275 del 2016).

⁸³¹ Si v. N. ROSE, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, cit., 132 e M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, cit., 102, 103.

I principali punti posti dal Giudice delle leggi sembrano essere tre, in larga parte afferenti a tre diverse pronunce: l'impiego della tecnica della modulazione temporale degli effetti delle decisioni come risultato del bilanciamento tra diritti incompressibili ed esigenza di salvaguardare gli equilibri finanziari dello Stato; il problema delle conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale e gli strumenti che l'ordinamento dispone per indagare gli effetti delle stesse sulla contabilità pubblica e l'impossibilità di bilanciare il contenuto essenziale dei diritti con il principio dell'equilibrio di bilancio, secondo quanto recentemente affermato in materia di diritto alla istruzione dello studente disabile (sent. 275 del 2016).

Da questi problemi due sono le possibili soluzioni da esperire per quel che concerne il processo costituzionale: la centralità della motivazione nel caso di decisioni in materia finanziaria e l'individuazione delle principali modalità per addivenire a una conoscenza il più possibile "oggettiva" delle questioni economiche da parte della Corte costituzionale. In questo ultimo caso, oltre alla già citata Corte dei conti, si ritiene opportuno volgere lo sguardo all'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito dalla l. n. 243 del 2012. Il *fiscal councils* italiano, per la posizione particolare che riveste all'interno del circuito della decisione politica – tra istanze del Parlamento nazionale e ciclo coordinato di bilancio – potrebbe rappresentare una diversa attenzione alle questioni relative al bilancio.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale. Atti del Convegno. Milano, 6-7 maggio 1988*, Milano, 1990, 5-9.
- AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993.
- ABBIATE T., *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *DPCE*, n. 1/2014, 515, 517.
- AHMAD E., BORDIGNON M., BROSIO G. (edited by), *Multi-level Finance and the Euro Crisis. Causes and Effects*, Cheltenham (UK), 2016, 212-246.
- AINIS M., *La «motivazione in fatto» della sentenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1/1994, 37 ss.
- AINIS M., *Le parole e il tempo della legge. miscellanea di studi e materiali*, Torino, 1996, 110.
- AINIS M., *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010. La stessa opera si trova in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, 1-14.
- ALEXY R., *Teoria dell'argomentazione giuridica*, Milano, 1978, 171, 182 ss.
- ALLEGRETTI U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 39.
- ALONZO A., *Debito pubblico, voce*, vol. XI, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, 749-770.
- ÁLVAREZ CONDE E., *La reforma del artículo 135 CE. Encuesta sobre la reforma constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93/2011, 167, 169, 170.
- AMATO G., *Diritto dell'economia*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 settembre 1996*, Milano, 1997, 153-162.
- AMATUCCI A., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 71 ss.
- ANTONINI L., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 13 ss.
- ANZON DEMMIG A., *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, 67-79.
- ANZON DEMMIG A., *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 679.
- ARNOLD R., *Allemagne*, in AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle 2012, Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, Aix-en-Provence cedex 01, 2013, 111.
- ASSINI N., *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA.VV., *Scritti su la Giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 21-44 e 565-585.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, London, 1867, 170 ss.
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, trad. it. di S. Pastorino.
- BALDANZA A., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, ed. III, Milano, 2013, 1031-1148.

- BALDASSARRE A., *I poteri istruttori della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, n. 4/1973, 1497-1503.
- BARBERA A., *Da un federalismo preso insincero ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *St. parl. pol. cost.*, n. 1/2011, 35 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2016, 351, 540.
- BARETTONI ARLERI A., *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in onore di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 53, 133 ss.
- BARETTONI ARLERI A., *Bilanci pubblici*, in *D. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, 329-358.
- BARTOLE S., *Art. 81.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna, 1979, 198, 200 ss.
- BECK U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, 1997, 187-191.
- BENNATI A., *Manuale di contabilità di Stato*, ed. VII, Napoli, 1973, 263-269.
- BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012.
- BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il Diritto costituzionale alla prova della crisi economica Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli, 2012, 400.
- 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 *federalismi.it*, n. 6/2013, 8, 15, 26, 27.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.
- BERGONZINI C., *Le scatole cinesi: il "pareggio di bilancio" tra definizioni economiche, costituzione italiana e regole europee*, in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Napoli, 2016, 225-246.
- BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. II, a cura di G. Crifò, Milano, 1990, 789-866.
- BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. I, a cura di G. Crifò, Milano, 1990, 157, 158.
- BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 47-49;
- BIFULCO R., *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, IX-XXXII.
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; 6.
- BIFULCO R. e ROSELLI O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.
- BIFULCO R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 139-152.

- BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, 74.
- BILANCIA P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 5 ss.
- BINI SMAGHI L., *Perché è necessaria una Costituzione finanziaria in Europa*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 103.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.
- BIZIOLI G., *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del Patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. dir. fin.*, parte I, n. 71/2012, 121.
- BLANCHARD O., *Scoprire la macroeconomia*, vol. I, *Quello che non si può non sapere*, Bologna, 2002, 439-447, ed. italiana a cura di Francesco Giavazzi e Alessia Amighini.
- BODIN J., *Les six livres de la République*, 1583. Trad. it. di M. ISNARDI PARENTE e D. QUAGLIONI, *I sei libri dello Stato di Jean Bodin*, Torino, c1997.
- BOGGERO G., *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, n. 1/2014, 97 ss.
- BOGNETTI G., *La costituzione economica italiana. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1993, 112, 116, 117, 135.
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello stato. il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Forum di Quad. cost.*, giugno 2010, 2, 4 ss.
- BOGNETTI G., *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.
- BOLOGNA C., *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento statunitense*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 327-340.
- BOTTINO G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2014, 691 ss.
- BOUVIER M., *La nouvelle gouvernance de la finance publique en France*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 77-97.
- BRANCASI A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio, Filangieri*, Quad. 2011, Napoli, 2012, 7-18.
- BRANCASI A., *Il bilancio (equilibrio di), voce*, Enc. dir, Milano, 2012.
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 108-110.
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra vecchia e nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 1685, 1689, 1690.
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012.
- BRANCASI A., *La Corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, n. 5/2013, 3720-3727.
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, n. 1-2-/2014, 74, 76-80.

- BRANCASI A., *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. Cost.*, n. 4/2015, 1381.
- BRANCASI A., *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. cost.*, n. 3/2016, 919.
- BRANDOLINI E., ZAMBARDI V., *La contabilità pubblica*, ed. II, Padova, 2015, 7, 8, 72-75.
- BRUZZO A., *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *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*, Napoli, 2016, 13-22.
- BUCHANAN J.M., *Libertà nel contratto costituzionale*, Milano, 1990, a cura di P. MARTELLI.
- BUCHANAN J.M., *Constitutional Economics*, Oxford, 1991, 91 ss.
- BUCHANAN J., *The balanced budget amendment: Clarifying the arguments*, in *Public Choice*, n. 90/1997, 117-138.
- BUSCEMA S., *Bilancio dello Stato, voce*, in *Enc. Dir., Ann.V*, Milano, 1959, 378-437.
- BUSCEMA S., *La giurisdizione contabile. Fondamento e tipologia della giurisdizione in materia di contabilità dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1969, 12-15.
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, vol. I, *Bilancio dello stato – Rapporto con gli altri bilanci*, II ed. rielaborata e aggiornata, Milano, 1971.
- BUZZACCHI C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 4, 9 ss.
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 3, 6, 17 ss.
- BUZZACCHI C., *Relazione al Seminario “Ragionando sull'equilibrio di bilancio – La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità”*, svoltosi a Ferrara, 1 febbraio 2016. Le relazioni e gli interventi sono consultabili sulla rivista on line *Forum di Quad. cost.* (<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>).
- BUZZACCHI C., *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Forum di Quad. cost.*, 12 ottobre 2016, 4.
- CABRAS D., *Un Fiscal Council per l'Italia*, in *il Filangieri, Quad. 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 178-181
- CABRAS D., *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 125.
- CALVANO R., *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di Giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, 2426-2436.
- CAMERLENGO Q., *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, 614-629.
- CANEPA A., *Crisi economica e Costituzione in Portogallo. La “giurisprudenza di crisi” del Tribunale costituzionale tra diritti sociali ed emergenza finanziaria*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 227, 223-235.
- CAPOGRASSI G., *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, 27-39.

- CAPRIGLIONE F., *Crisi a confronto (1929 e 2009)*, Padova, 2009, 37-55.
- CAPUANO D. A. e GRIGLIO E., *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 225-265.
- CARBONE G., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 173-176.
- CARCATERRA A., *Struttura del linguaggio giuridico-precettivo romano*, Bari, 1968, 13.
- CARNELUTTI F., *Metodologia del diritto*, Padova, 1939, nella ristampa del 1990 (con la introduzione di N. Irti), 24-26, 28, 32, 33, 37, 39, 100, 101.
- CARTABIA M., *Prefazione*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 9.
- CAROSI A., *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge n. 131/03*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, ed. III, Milano, 2013, 251-292.
- CAROSI A., *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, in http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do.
- CARUSO C., *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Centro Studi sul Federalismo*, luglio 2015, 5,6.
- CARUSO C., *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 264, 266, 269, 271.
- CASO L., *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge rinforzata*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 464-467, 477-479, 489.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, 39-54.
- CASSESE S., «L'Europa vive di crisi», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, 779-790.
- CERRINA FERONI G., *La Costituzione della Germania (1949)*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, *Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna; svizzera, USA, Weimar*, Torino, 2016, 107-165.
- CERULLI IRELLI V., *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del LII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2007, 91, 92.
- CERVATI A., *Tipi di sentenze e tipi di motivazioni nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale, Atti del Convegno. Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, 142-151.
- CHEVAUCHEZ B., *La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques*, in *Revue de l'OFCE*, n. 116/2011, 291-311.
- CHELI E., *Il Giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 23, 45-68.
- CHELI E., *Introduzione*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio. Firenze, 26-28 settembre 1996*, Milano, 1997, 27.

- CHESSA O., *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 558-561.
- CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 5; 20-23, 65, 66, 90, 91, 369.
- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 167, 168, 173, 177-179.
- CIOLLI I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 30-36, 74-93.
- CIOLLI I., *The balanced budget rule in the italian constitution: it ain't necessarily so... useful?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 2, 5.
- COLLEVECCHIO M., *L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *la finanza locale*, n. 3/2012, 46-61.
- CONTALDI G., *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. dir.*, 2014, 811 ss.
- CONSO G. *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 217:
- CONTE F., PATTARO E., *Gli enti locali tra riordino istituzionale e vincoli finanziari*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015.
- CORASANITI A., *Introduzione ai lavori del seminario*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 8, 13.
- CRISAFULLI V., *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Filosofia e teoria generale del diritto costituzionale, Padova, 1940, 665-703.
- CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto dei principii generali del diritto*, in *RIFD*, 1941, a. XXI, nn. I-IV, 230-264.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 38-45.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, vol. II, ed. V interamente riveduta e aggiornata, Padova, 1984, 434.
- CROCE B., *Obiezioni alla mia tesi sulla natura del diritto*, in *Crit.*, n. 6/1908, 149-155.
- D'ADDIO M. e NEGRI G. (a cura di), *Il federalista*, Bologna, 1980, *Il federalista n. 11 (Hamilton)*, 107.
- D'ALBERGO S., *Corte costituzionale e indirizzo politico*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale. Atti di una tavola rotonda organizzata in collaborazione con la fondazione "A. Olivetti" e l'United States Information Service*, Firenze, 1966, 124-131.
- D'AMICO G., *Il controllo delle delibere siciliane e la prassi della promulgazione parziale. Raccolta di normativa, giurisprudenza e dottrina*, nella sezione "Servizio studi" della Corte costituzionale, settembre 2014, 45, 46.
- D'AMICO M., *Riflessioni sul ruolo della motivazione nella Corte Suprema statunitense*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 71-75.

- D'AMICO N., *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, *IBL Briefing Paper*, n. 107/2011, 4, in <http://www.brunoleonimedia.it>.
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, 340.
- DANI M., *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 101 ss.
- D'AURIA G., *Corte dei conti, voce*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 1572-1578.
- D'AURIA G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, ed. III, Milano, 2013, 105-143.
- DE CRISTOFARO M., *Sindacato di legittimità sull'applicazione dei «concetti giuridici indeterminati» e decisione immediata della causa di merito*, in *Foro it.*, parte I, 1999, 1914.
- DE GRAZIA D., *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 2483-2516.
- DE IOANNA P., *Copertura finanziaria delle leggi di spesa: orientamenti delle commissioni parlamentari bilancio e programmazione economica*, in *Riv. dir. fin.*, parte I, n. 40/1981, 640-556.
- DE IOANNA P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, 45-79.
- DE IOANNA P., *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it*, n. 13/2016.
- DE IOANNA P., *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Rassegna Astrid*, n. 7/2015, 8, 10, 11.
- DELCAMP A., *L'équilibre des finances publiques dans le temp et dans l'espace*, in *RFFP*, n. 117/2012, 15-19.
- DELLEDONNE G., *Germania: «Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 17 aprile 2010.
- DELLEDONNE G., *Il dibattito dottrinale e l'esperienza di gestione degli stati di crisi economica in Germania*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 75, nt. 10, 76-79.
- DELLI GATTI D., *ciclo economico, voce*, in *Diz. ec. Fin.*, Roma, 2012.
- DE LUCA G., *Sostenibilità del debito pubblico, voce*, *Diz. ec. fin.*, 2012, Roma.
- DE PETRIS A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it*, n. 18/2012.
- DE PRETIS D., *Concetti giuridici indeterminati e discrezionalità tecnica*, I parte, Trento, 1990.
- D'ERASMO P., MENDOZA E. G., ZHANG J., *What is a Sustainable Public Debt?*, limitatamente alla introduzione, aprile 2015, in <https://bfi.uchicago.edu/>.
- DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 28-33, 36-41.
- DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2012.
- DICKMANN R., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013, 1 ss., 7, 14 e 44-69.
- DI COSIMO G., *Sul contenuto e sul controllo sugli atti normativi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, 837-875.

- DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, n. 18 del 2012, 1-3.
- DI NELLA L., *La scuola di Friburgo, o dell'ordoliberalismo*, in N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, 1999, 171-227.
- DONATELLI L., *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in cammino*, 2-9, 12, 14 ss.
- DONATI F., *Sentenze della Corte costituzionale e vincolo di copertura finanziaria ex art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, parte II, n. 4-5/1989, 1502-1553.
- DRAETTA U. e PARISI N., *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale. Il diritto sostanziale*, ed. III, Milano, 2010, 275-304.
- DREXL J., *La constitution économique européenne – l'actualité du modèle ordolibéral*, in *Revue internationale de droit économique*, n. 4/2011, 419-454.
- DUSSART V., *La règle d'or peut-elle être le fruit de la globalisation?*, in D'ALEXIS LE QUINIO, *Le réactions constitutionnelles à la globalisation*, Bruxelles, 2016, 323-333.
- DUVERGER M., *Institutions financières*, Paris, 1957, 280-294.
- EINAUDI L., *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in ID, *Lo scrittorio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956, 201 ss.
- EINAUDI L., *Liberismo e liberalismo*, in G. TALAMO (a cura di), *Antologia degli scritti politici dei liberali italiani*, Bologna, 1961, 196-206.
- ELIA L., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 94.
- ENGISCH K., *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, 1970, trad. it. a cura di A. Baratta, 167, 168, 171, 212, 213.
- FABBRINI F., *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, n. 4/2011, 933-935.
- FABBRINI F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016, 2-10, 45.
- FABIANI E., *Clausola generale*, voce, in *Enc. dir., Ann.*, 2012, 194-213.
- FAGGIANI V., *La constitucionalización del «equilibrio presupuestario»: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, www.koreuropa.eu.
- FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 200, 38, 39.
- FALZEA A., *Gli standards valutativi e la loro applicazione*, in *Riv. Dir. civ.*, n. 1/1987, 1-20.
- FARAGUNA P., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati*, working papers, n. 1/2016.
- FASONE C., *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario tenutosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, 2012, 221-246.

- FASONE C., GRIGLIO E., *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER & A. H. TRECHSEL, *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, Fiesole, 2013, 266-268 (Introduction).
- FASONE C., *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, in MWP, n. 25/2014, Max Weber Programme, 6, 12.
- FERRARESE M.R., *La crisi tra liberalizzazioni e processi di governance*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 45-59.
- FERRARESE M.R., *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una «soft revolution»*, in *Pol. dir.*, 2/2014, 163.
- FERRARI D., *Il pareggio di bilancio nell'ordinamento francese: un principio politico?*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 288.
- FERRARI G. F., *Ancora sul finanziamento della sanità sulle Regioni speciali: dall'infondatezza all'inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 6/2012, 4028-4030.
- FERRERO E., *Concetti giuridici indeterminati e poteri discrezionali delle amministrazioni*, in *Diritto e processo amministrativo*, Ann. VIII, n. 3/2014, 760.
- FOIS S., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 33, 34.
- FORTE C., *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4/2013, 401-424.
- FRACCHIA F., VIDETTA C., *La tecnica come potere*, in *Foro it.*, parte III, 2002, 494-499.
- FRACCHIA F., *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2008, 669 ss.
- FRASCANI P., *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma, 2012.
- FROMAGE D., *Le Haut Conseil des finances publiques : quelles conséquences deux ans après sa creation ?*, in *RDP*, n. 4/2015, 1109-1125.
- FROSINA L., *Dall'apogeo alla crisi. Il cammino incidentato delle riforme del governo Zapatero*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, 2012, 279-282, 290.
- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, n. 1/2017, 121 ss.
- GADBLED R., FROMAGE D., *Constitutional Change Through Euro Crisis Law: "France"*, in <http://eurocrisislaw.eui.eu/france/>, 2014.
- GALLO F., *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, 101-106.
- GALLO F., *Federalismo fiscale, voce*, in *Enc. giur.*, Roma, 1996.
- GALLO F., *Federalismo fiscale e vincolo del pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, www.astrid-online.it/;
- GALLO F., *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2/2016, consultabile anche in www.astrid-online.it/.

- GIAMPAOLINO L., *Tema I: Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo*, XIV Global Working Group meeting, Tokyo, 10-13 aprile 2013, in www.astrid-online.it/, 1, 2; http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/tokyo_10_13_aprile_2013_eng.pdf.
- GERNER-BEUERLE C, KÜÇÜK E, SCHUSTE E, *Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial*, in *German Law Journal*, vol. XV, n. 2, 282-320.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, ed. III., Milano, 1993, 415-418.
- GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid online*, agosto 2011, 1 ss.
- GIARDA P., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *IdF*, n. 3/2011.
- 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, 7.
- GIORGETTI A., *Lezioni di scienza delle finanze e di diritto finanziario*, Padova, 1972, 163.
- GIOVANNELLI A., *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2013, 946 ss.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, 51-55, 60.
- GIUPPONI T.F., *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.
- GIUPPONI T.F., *La Corte e il "suo" processo. Brevi riflessioni a margine della sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 4/2016, 2,3 nella versione per *Forum di Quad. cost.*
- GNEIST R., *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze 1869, 5.
- GNEIST R., *Legge e bilancio*, in C. FORTE (a cura di), *Rudolf Gneist, Legge e bilancio. Georg Jellinek, Legge e decreto*, Milano, 1997, 10-36.
- GOLINO C., *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013, 125 ss.
- GOLINO C., *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 10, 14 ss.
- GONZÁLEZ PASCUAL M., *Welfare Rights and Euro Crisis - The Spanish Case*, in C. KILPATRICK and B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Paper LAW, n. 5/2014, 95-100.
- GORETTI C., *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, 203-210.
- GROPPI T., *La quantificazione degli oneri finanziari derivati dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 269-284.
- GROPPI T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997.
- GROPPI T.; PUGIOTTO A.; ROSSI E.; ONIDA V., *Il potere istruttorio*, 361-369, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del seminario di Pisa del 26 ottobre 2001*, Torino, 2002.

- GROPPI T., OLIVETTI M., (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Tit. V*, ed. II, Torino, 2003.
- GROPPI T., *The Impact of the Financial Crisis on the Italian written Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2012, 1-14. Consultabile al seguente link: <http://www.ijpl.eu/archive/2012/issue-11/theimpact-of-the-financial-crisis-on-the-italian-written-constitution>.
- GROPPI T., SPIGNO I. and VIZIOLI N., *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. CONTIADES (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Surrey (England), 2013, 89-113.
- GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, 110.
- 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, 1359 ss.
- GUASTINI R., *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, ed. II, Torino, 2006, 189-207.
- GUCCIONE V., *Corte dei conti, voce*, in *Enc. Giur.*, vol. IX, 1998.
- GUELLA F., *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, 809-823.
- GUERRA Y., *Alcuni spunti di riflessione sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quad. cost.*, 3 maggio 2016, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8076>.
- HÄBERLE P., *Diritto e verità*, Torino, 13, 40-50, 85-88, 102-104, 109, 110.
- HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Milano, 1996, 45 ss.
- HABERMAS J., *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, vol. 23 n. 2/2012, 347.
- HARTWIG M., *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in R. BIFULCO, O. ROSSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, cit., 160.
- HEIDEGGER M., *Sull'essenza della verità*, a cura di Umberto Galimberti, Brescia, 3-48.
- HEINTZEN M., *Il principio di proporzionalità. Un cosmopolita tedesco nel diritto costituzionale*, Modena, 2015, 7-22.
- HERNDON T., ASH M., POLLIN R., *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, in *Political Economy Research Institute*, working paper series, n. 322, April 2013, in <http://www.peri.umass.edu/publication/item/526-does-high-public-debt-consistently-stifle-economic-growth-a-critique-of-reinhart-and-rogo-ff>.
- HETTLAGE K.M., *Costituzione dello Stato e costituzione finanziaria*, in *Studi economici*, anno XII, 1957, 168-191.
- HOPES, REALITIES, RISKS, *World Economic Outlook, April 2013, International Monetary Fund*, 2013, in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/>.
- IRTI N., SEVERINO E., *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma, 2001.
- IRTI N., *Nichilismo giuridico*, Bari, 2004, 10, 11.
- IRTI N., *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, 13, 18, 20.

- IRTI N., *Il salvagente della forma*, Roma, 2007, 63-69.
- IRTI N., *Dialogo sul liberalismo tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi*, Bologna, 2012, 26, 49.
- IRTI N., *Capitalismo e calcolabilità giuridica (letture e riflessioni)*, in M.A. CABIDDU, C. CORSI, G. ZAMPERETTI, G. COSI (a cura di), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, 731-748.
- IRTI N., *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016, 16.
- JEMOLO A.C., *I concetti giuridici*, in N. IRTI (a cura di), *Calogero – Cesarini Sforza – Jemolo – Pugliatti, La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004, 37.
- JONAS H., *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1979 (trad. italiana a cura di P.P. PORTINARO), 147-161.
- JORIO E., *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012.
- JORIO E., *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 6 ss.
- KELSEN H., *Tra scienza del diritto e sociologia*, a cura di G. CALABRÒ, Napoli, 1974.
- KELSEN H., *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di Carmelo Geraci, Milano, 1981, 146, 147.
- KLEIN M., *The panic of 2008: something old and something new*, in L. E. MITCHELL and A. E. WILMARTH, JR (edited by), *The panic of 2008. Causes, Consequences and Implications for Reform*, Cheltenham (UK), 2010. 39-50.
- KOGAN R., *Constitutional Balanced Budget Amendment Poses Serious Risks. Would Likely Make Recessions Longer and Deeper, Could Harm Social Security and Military and Civil Service Retirement*, in *Center on Budget and Policy Priorities*, luglio 2014.
- KOPITS G (edited by), *Restoring public debt sustainability. The role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, 32-53.
- KORIOTH S., *A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'*, in *Regional and federal studies*, 2016, vol. 26/2016, n. 5, 687-705, <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1214130>.
- LABAND P., *Droit public de l'Empire Allemand*, Paris, 1904, 266-354 e 357-397.
- LABAND P., *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, 22-26, 153-154, 257-284.
- LANDI L., *Failure is not an option: la costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Relazione al convegno annuale della fondazione Bruno Visentini "l'Italia e la governance economica europea: vincoli, opportunità e proposte", Orvieto, Fondazione cassa di risparmio di Orvieto, 4 aprile 2014, 18, nt. 23.
- LANDRY A. et NOGARO B., *La crise des Fiances publiques en France wn Angleterre – en Allemagne*, Paris, 1914, 96-112.
- LANEVE G., *Linguaggio giuridico e interpretazione. Dalla Costituzione italiana alla globalizzazione*, Bari, 2004, 26-30.
- LIENERT I., *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*, *IMF Working Paper*, WP/05/115, giugno 2005, 15.

- LERNER A.P., *The Burden of Debt*, in *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, No. 2 (May, 1961), pp. 139-141, consultabile anche in The MIT Press, <http://www.jstor.org/stable/1928663>.
- LEPRE G., PETRACCONI C., *Storia d'Italia dall'Unità a oggi*, Bologna, 2008.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, 3-6, 69, 83, 90-94, 113-120, 150, 151, 153 ss.
- LOSSANI M., *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *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*, Napoli, 2016, 1-12.
- LOIERO R., *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Legge 31 dicembre 2009, n. 196*, Roma, 2010.
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche del giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, 521-556.
- LUCIANI M., *La modulazione degli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento: primi spunti per una discussione sulla Corte costituzionale degli anni novanta*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 112.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, Estratto, vol. V, *D. Dig. Pubbl.*, ed. IV, Torino, 1991.
- LUCIANI M., *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 413-426.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- LUCIANI M., *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3827.
- LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *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, 1-4, 7, 10-12, 15-21, 23, 26-30, 32, 39.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, vol. III, Milano, 2015, 707, 708, 712, 713.
- LUCIANI M., *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, cit., 57, 58.
- LUPO N., *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. 2, 1580, 1581, 1583, 1584, 1591.
- LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, 15-20, 25-46, 159-161.
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Filangieri*, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio". 69-144.

- LUPU N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 6, 7.
- LUPU N. e RIVOSECCHI G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1063, 1064.
- LUPU N., *Il nuovo art. 81 Cost. e la legge «rinforzata» o «organica»*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 426, 427, 438-446.
- LUPU N. e RIVOSECCHI G., *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, 366.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Temi di contabilità pubblica, I, La riforma del bilancio dello Stato*, ed. III, Padova, 2010, 1 ss.
- LUSIANI J. N., *Rationalising the right to health: is Spain's austere response to the economic crisis impermissible under the international human rights law?*, in A. NOLAN (edited by), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, 2014, 206-219.
- LUTHER J., *La motivazione delle sentenze costituzionali in Germania*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 94, 95, 100.
- LUZZATI C., *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990, 299-351.
- MACCANICO A., *L'articolo 81 della Costituzione nel sistema delle garanzie costituzionali della spesa pubblica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 517.
- MACHADO J. E.M., *The Sovereign Debt Crisis and the Constitution's Negative Outlook: A Portuguese Preliminary Assessment*, in X. CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis. A comparative Analysis*, Oxford, 2013, 219-242.
- MAESTRO BUELGA G., *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 169-173.
- MAGARÒ P., *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'Ue e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2015, 66 ss.
- BAZY-MALAUURIE C., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière*, Intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, le 18 octobre 2010, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- MANACORDA C., *Contabilità pubblica*, ed. V, Torino, 2009, 106-109.
- MANTOVANI D., *Lingua e diritto. Prospettive di ricerca fra sociolinguistica e pragmatica*, in G. GARZONE e F. SANTULLI (a cura di), *Il linguaggio giuridico. Prospettive interdisciplinari*, Milano, 2008, 17-56.
- MARCHETTI F. e MONTI L., *Primi fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale*, in *Amministrazione in cammino*.
- MARÈ M., SARCINELLI M., *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in AA.VV., *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, 60-64.

- MARELLO E., *Uno sguardo d'insieme a cinquant'anni di finanza pubblica*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, 2015, 422-436.
- MARONGIU G., *Dall'imposta al contribuente: l'evoluzione segnata dall'art. 53 Cost.*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 79-97.
- MARTINEZ J.-CL., DI MALTA P., *Droit budgétaire. Budget de l'État. Budgets locaux. Budget de la sécurité sociale. Budget européen*, ed. III, 1999, 3 ss.
- MAZZIOTTI M., *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3792.
- MARTINEGO G. e PADOAN P.C., *Le crisi finanziarie*, Bologna, 1987.
- MEDINA GUERRERO M., *La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal*, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 165/2014, 206, 207.
- MEDINA GUERRERO M., *L'equilibrio presupuestario nell'esperienza spagnola*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, Torino, 2015, 53, 58-65.
- MENGGONI L., *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 1/1986, 7.
- MERUSI F., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, 1-18 e 24-26.
- MEZZANOTTE C., *Il contenimento della retroattività degli effetti delle sentenze di accoglimento come questione di diritto costituzionale sostanziale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 46.
- MINNI F., *Politiche di bilancio e autonomia finanziaria*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, in particolare 142-152.
- MISSIROLI A., *Dal fiscal compact al principio del pareggio di bilancio*, in *Quotidiano Enti Locali & PA – Il Sole 24 Ore*, 7 ottobre 2016.
- MODUGNO F., *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti su la Giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 565-585.
- MODUGNO F., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 14, 17-20.
- MODUGNO F., *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 27-64.
- MODUGNO F., *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 199-273.
- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 14/2012.
- MORGANTE D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012, 6, 35-39.
- MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1/2013.
- MORGANTE D., *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*, n. 9/2013.

- MORRISON F.L., *Fiscal Rules: Legal Limits on Government Deficit and Debt*, in ID. (editor), *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt, Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Vol. XX, 2016, 3-20.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 352.
- MORRONE A., *Bilanciamento*, voce, in *Enc. giur.*, Ann. II, 2008.
- MORRONE A., *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, n. 4/2012.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, n. 3/2013, 2-5.
- MORRONE A., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.
- MORRONE A., *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo, in federalismi.it*, n. 23/2014.
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014, 56, 57, 71.
- MORRONE A., *La “Costituzione finanziaria”. Un'introduzione*, in ID. (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, VII-XI.
- MORRONE A., *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 575-606.
- MORRONE A., *Globalizzazione e trasformazione del diritto costituzionale*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 1479 ss.
- MORTARA GARAVELLI B., *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, 2001.
- MORVILLO M., *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *Forum di Quad. cost.*, 28 giugno 2013.
- MORVILLO M., *L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, 933-940.
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4/2013, 481-558
- MUNDELL R., *A theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 51, n. 4/1961, 657-665.
- NAPOLITANO G., *From financial to the sovereign debt crisis: new trends in public law*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, n. 1/2012, 81-92.
- NAPOLITANO G., *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. giur. Mezz.*, nn. 1-2/2013.
- NARDINI M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche.*, in *Amministrazione in cammino*.
- NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013.
- NECK R., STURM J.-E., *Sustainability of Public Debt*, Londra. MIT Press, 2008. È consultabile on line un estratto del lavoro https://mitpress.mit.edu/sites/default/files/titles/content/9780262140980_sch_0001.pdf.
- NOCILLA D., *Sulla attitudine delle disposizioni legislative ad efficacia differita a costituire oggetto di sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2013, 422-429.

- NOGUEIRA DE BRITO M., *Putting Social Rights In Brackets? The Portuguese Experience with Welfare Challenges in Times of Crisis*, in C. KILPATRICK AND B. DE WITTE (edited by), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Paper LAW, n. 5/2014, 68-73.
- NUGNES F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012, 3 ss.
- OLIVA E., *France*, AA.VV., *Annuaire International de Justice Constitutionnelle 2012, Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques*, Aix-en-Provence cedex 01, 2013, 266 ss.
- OLIVA E., *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques. «Une saisine parlementaire indispensable malgré des effets relatifs»*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 49/2015, 93, 94.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 407, 413, 418, 429 ss., 438-442, 445-447, 457, 469, 470, 616, 617.
- ONIDA V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 21-23.
- ORESTANO R., «Realtà», «parole», «valori» nella scienza del diritto, in *Riv. Dir. civ.*, n. 5/1985, 461-497.
- ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, 137-140, 141.
- ORLANDO V.E., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 3/1911, 268-276.
- ORRÙ R. (a cura di), *La Costituzione del Portogallo (1976)*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, *Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Svizzera, USA, Weimar*, Torino, 2016, 259-330.
- PACINI F., *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *federalismi.it*, n. 26/2016.
- PADOA SCHIOPPA A., *Note su ordine giuridico europeo e identità europea in prospettiva storico-costituzionale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, n. 31/2002, Tomo I, *L'ordine giuridico europeo: problemi e prospettive*, Milano, 61-77.
- PALADIN L., *Considerazioni preliminari*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1989, 8-12.
- PALADIN L., *Intervento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 283.
- PALLANTE F. (a cura di), *Diritti costituzionali ed equilibrio di bilancio: il Consiglio di Stato torna agli anni Cinquanta*, in *Dem. dir.*, n. 1/2015, 88-96.
- PARODI G., *Tecnica, ragione e logica nella giurisprudenza amministrativa*, Torino, 1990, 137-139.
- PASSALACQUA M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*.

- PATRONI GRIFFI F., *Perché si incontrano diritto (amministrativo) ed economia e come cambia il loro rapporto in tempo di crisi*, in AA.VV., *Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese*, Atti del LX Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 2015, 601-607.
- PATTARO E., *Aspetti etici del concetto di standard giuridico*, in F. MODUGNO (a cura di), *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, 2000,
- PATTI S., *Ragionevolezza e clausole generali*, Milano, 2013, 33-79. 81, 82.
- PEDRINI F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz «preso sul serio»*, in *Quad. cost.*, n. 2/2011, 391-394.
- PEDRINI F., *Clausole generali e Costituzione: osservazioni introduttive*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, 285-311.
- PEDRINI F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, Bologna, 2013.
- PEDRINI F., *Germania*, in A. MORRONE (a cura di), *Costituzioni e diritto europeo*, Napoli, 2014, 401-559.
- PEDRINI F., *Clausole generali e principi costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.*, 29 giugno 2015.
- PEDRINI F., *La sistematica della Costituzione finanziaria tedesca e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 298-302.
- PEDRINI F., *Colloquio su Economia e (Scienza del) Diritto. Intervista al Prof. Alberto Quadrio Curzio (Roma, 25 maggio 2016)*, in *Lo Stato*, n. 6/2016, 137-165.
- PEGORARO L., *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1998, 38-42.
- PERELMAN C., OLBRECHTS-TYTECA L., *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Torino, 1966, 127-130, 137-146.
- PEREZ R., *Finanza pubblica, voce*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 2499-2501 e 2502-2504.
- PEREZ R., *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 349-355, 360-363.
- PEREZ R., *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Rassegna Astrid*, n. 2/2015, www.astrid-online.it/, 28.
- PERISSICH R., *Germania: svolta gollista sul trattato di Lisbona?*, in AA.VV., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, in <http://www.astrid-online.it/>, 9 dicembre 2009, 134.
- PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Giorn. dir. lav.*, n. 140/2013.
- PERTILE P., POLIN V., RIZZA P. e ROMANELLI M., *L'equità intergenerazionale delle politiche di bilancio*, in A. SCHIZZEROTTO, U. TRIVELLATO e N. SARTOR (a cura di), *Generazioni diseguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, Bologna, 2011, 407-435.
- PESCATORE V., *Tullio Ascarelli e Luigi Mengoni, o della forma giuridica e del contenuto economico*, in N. IRTI, *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, 1999, 229-260.
- PESCE G., *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 531 ss.

- PETRETTO A., *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 207, 208, 214, 226, 227.
- PETRETTO A., *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in *Dir. soc.*, n. 4/2012, 646, 652, 655 ss.
- PHILIP L., *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Paris, 1999.
- PICCIONE D., *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi. (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3859-3881.
- PIERONI M., *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 284-292, 294.
- PIERUCCI M.L., *Introduzione alla lingua del diritto*, in S. CAVAGNOLI, E. IORIATTI FERRARI, *Tradurre il diritto. Nozioni di diritto e di linguistica giuridica*, Padova, 2009, 161-169, 185-210.
- PINELLI C., *Sull'assetto della finanza delle regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, 3650-3654.
- PINELLI C., *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilanci*, Relazione al Convegno LUISS-Fondazione Visentini su "La legge di stabilità. Le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo", Roma, 17 marzo 2015, in *Astrid*, marzo 2015, 2.
- PIROZZOLI A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 7.
- PISAURO G., *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici teorici e pratici*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013.
- PISAURO G., *La regola del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in R. BIFULCO e O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 89-97.
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 21.
- PITRUZZELLA G., *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione alla relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- PIZZORUSSO A., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 345-407.
- PIZZORUSSO A., *Gli «standards» e un recente convegno*, in *Rivista di Diritto civile*, n. 1/1990, parte II, 13-15.
- POSNER R.A., *La crisi della democrazia capitalista*, Milano, 2010.
- PUGLIATTI S., *La logica e i concetti giuridici*, in ID., *Diritto civile, Metodo-teoria-pratica, Saggi*, Milano, 1951, 667-689.

- PUGLIATTI S., *Logica e dato positivo in rapporto ad alcuni fenomeni legislativi anonimi*, in N. IRTI (a cura di), *Calogero-Cesarini Sforza-Jemolo-Pugliatti. La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004, 5, 6, 17, 18.
- QUADRIO CURZIO A., *L'Italia nella eurozona: profili di finanza pubblica*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 16-17.
- RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, 57-63.
- REINHART C. M. e ROGOFF K. S., *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, n. 100(2)/2010, 573-78.
- RESCIGNO G.U., *Moneta, potere economico, potere politico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, 2015, 2693-2703.
- 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., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, 2335-2343.
- RIVOSECCHI G., *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 386 ss.
- ROBERTI G.M., *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA.VV., *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 207, 208, 214, 215 e 219 ss.
- ROMAN D., *La jurisprudence sociale des Cours constitutionnelles en Europe : vers une jurisprudence de crise ?*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 45/2014, 63-75.
- ROMANO-TASSONE A., *Sulla c.d. "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 33-47.
- ROMBOLI R., *Il principio generale dell'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. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 191 ss.
- ROMBOLI R., *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudizi*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 334-346.
- ROMBOLI R., *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 618-620.
- ROSE N., *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, 1999, 17, 132.
- ROSELLI F., *Il controllo della Cassazione sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983, 152-156.
- 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.

- RUGGERI A. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994.
- RUGGERI A., *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in ID. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 1.
- RUGGERI A., *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in Giucost, 2012, 18 ss. La stessa opera si trova in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. IV, Milano, 2015, 2835-2855.
- RUIZ ALMENDRAL V., *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in REDE, n. 41, gennaio-marzo 2012, 61-68, 84.
- RUIZ-RICO RUIZ G., *El valor de los derechos constitucionales en tiempos de crisis*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 107-131.
- RUIZ ROBLEDO A., *The Spanish Constitution in the Turmoil of the Global Financial Crisis*, in X. CONTIADES (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Surrey, 2013, 165.
- SAITTO F., *Stabilitätsgemeinschaft, prerogative parlamentari e politiche di bilancio: Karlsruhe precisa i poteri e le responsabilità del Bundestag mentre parla all'Europa*, in Diritti comparati, giovedì 18 ottobre 2012.
- SAITTO F., *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, 141-151, 169, 171, 175, 179, 184-187.
- SALERNO G.M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in Filangieri, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", Napoli, 145-176.
- SALVEMINI G. (a cura di), *I guardiani del bilancio: una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003.
- SANTORO P., *La nozione di contabilità pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.contabilita-pubblica.it, 10 gennaio 2015, 3, 23, 24.
- SANTORO P., *Assorbimento pluriennale del disavanzo di esercizio delle regioni e proiezione sui futuri equilibri*, 22 maggio 2016, in <http://www.giuristidiamministrazione.com>.
- SATURNO J.V., LYNCH M.S., *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*, in CRS Report for Congress (Prepared for Members and Committees of Congress), dicembre 2011.
- SCACCIA G., *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 354-362.
- SCACCIA G., *Il lavoro alla Corte costituzionale*, in A. BALDASSARRE (a cura di), *La forza ragionevole del giurista*, Padova, 2010, 99.
- SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in Filangieri, Quad. 2011 "Costituzione e pareggio di bilancio", 212-214.
- SCACCIA S., *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2013, 3 ss.
- SCACCIA G., *The balanced budget rule between Constitution and European constraints*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea – Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, 255-270.
- SCARPELLI U., *Il metodo giuridico*, in Riv. dir. proc., vol XXVI (seconda serie), 1971, 533-574.
- SCHAECHTER A., KINDA T., BUDINA N., WEBER A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, IMF Working Paper, n. 187/2012.

- SCHARPF F.W., *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in MPIfG, Discussion Paper 11/11, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf, 25.
- SCHMITT C., *Legge e giudizio. Uno studio sul problema della prassi giudiziale*, trad. a cura di E. Castrucci, Milano, 2016, 9-31.
- SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, ed. II, Milano, 2013, 9-16, 200-206; 639 ss.
- SCOCA S., *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Diritto costituzionale, Milano 1965, 647-657.
- SICLARI D. e LO CONTE G., *Finanza pubblica*, in M. PELLEGRINI, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, 191, 192, 194 ss.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, Torino, Utet, ed. a cura di A. BIAGIOTTI e T. BIAGIOTTI, 1975, 1094-1142.
- SORDI B., *Costituzione economica in moto perpetuo?*, in G. BRUNELLI e G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*. Materiali dell'incontro di studio. Ferrara 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013, 272.
- SORRENTINO F., *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 795-822.
- SPINELLI F., *Per la storia monetaria dell'Italia*, vol. II, Torino, 1990, 11-36.
- STAFF I., *Rft: princípi giuridici e istituzioni per la stabilità economica*, in *Dir. Dem.*, n. 4/1984, 45-64.
- STOLLEIS M., *Storia del diritto pubblico in Germania, Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno*, in *Quad.* n. 105, Milano, 1992, 497-510.
- STRAMACCI M., *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 151, 152, 158 ss.
- STREECK W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, 21-40, 191-199.
- TEGA D., *La Corte costituzionale vista da vicino*, Intervista a Gaetano Silvestri, in *Quad. cost.*, n. 3/2014, 762, 763.
- TOSATO G.L., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, in AA.VV., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed interventi al Seminario di Astrid, in <http://www.astrid-online.it/>, 9 dicembre 2009, 16.
- 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, 15-27.
- TRIMARCHI M., *I debiti fuori bilancio e dipendenza fiscale dei comuni: un'ipotesi interpretativa*, in *Econ. pubbl.*, n. 3-4/1989, 197-203.
- TRIPODINA C., *Il "potere politico" della Corte costituzionale e i suoi limiti*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, 2011, 11-52.
- TROPER M., *La motivation des décisions constitutionnelles*, 287-302, in C. PERELMAN e P. FORIERS (études publiées par), *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, 1978, 119-122.

- TUCCIARELLI C., *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2012, 800, 807 ss.
- ULLMANN S., *Semantica*, Bologna, 1966, 82-90.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, ed. IV, Bologna, 2011.
- VARANI E., *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81 Cost.*, Padova, 1997, 1, 3, 19.
- VEGAS G., *I documenti del bilancio*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato. La finanza tra Governo e Parlamento*, Milano, 1995, 7.
- VENTURA L., *Motivazione (degli atti costituzionali), voce*, in *D. Disc. Pubbl.*, vol X, 30-45.
- VELLUZZI V., *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010.
- VENEZIANO S., *Il controllo giurisdizionale sui concetti giuridici a contenuto indeterminato e sulla discrezionalità tecnica in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it, 1, 2.
- VERONESI P., *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 692-697.
- VILLONE M., *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi. Logiche e politiche della Corte costituzionale*, Milano, 1974, 1 ss.
- VIOLINI L., *Il problematico rapporto tra scienza e diritto: i fronti aperti, la questione del metodo*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 69-80.
- VISCO I., *Invecchiamento della popolazione, immigrazione, crescita economica*, Lezione tenuta al Società Italiana degli Economisti, 49ma Riunione Scientifica Annuale, Perugia, 2008, www.astrid-online.it/, 6 ss.
- VAN MALLEGHEM P. -A., *(Un)Balanced Budget Rules in Europe and America*, in M. ADAMS, F. FABBRINI and P. LAROCHE, *The Constitutionalization of Europe Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, 151-180.
- VON BOGDANDY A., *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2014, 593 ss.
- VON BOGDANDY A. e GOLDMANN M., *Sovereign Debt Restructurings as Exercises of International Public Authority: Towards a Decentralized Sovereign Insolvency Law*, in relazione alla Conferenza “Responsible Sovereign Financing – The Search for Common Principles”, organizzata da UNCTAD e dalla Universidad Autónoma de Madrid il 2 marzo 2012, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2089480.
- VON HAGEN J., *Scope and Limits of Independent Fiscal Institutions*, in G. KOPITS (edited by), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford, 2013, 32-53.
- VON JHERING R., *La lotta per il diritto*, Bari, ed. III a cura di P. Piovani, 1960, 57-61.
- VON JHERING R., *Lo scopo del diritto*, Torino, 1972, trad. it. a cura di M.G. Losano, 131, 166, 167, 360.
- WALINE C., *Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière*, in *RFFP*, n. 117/2012, 22-24.

- ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d'incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto a Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 195-221.
- ZAGREBELSKY G., *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 127.
- ZAGREBELSKY G., *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino: Einaudi, 2005, 38-40.
- ZEI A., *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008, 152-161.
- ZIPFEL F., *Stability Council: Financial inspector of Germany's Länder*, in *Deutsche Bank Research*, 15 settembre 2011, www.dbresearch.com.

ALTRE FONTI

DOCUMENTI, CONFERENZE, SEMINARI

- BELTRAMI A., *Armonizzazione dei sistemi contabili: al via la fase sperimentale*, in www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/CONVEGNO12042012/Riaccertamento_dei_residui_e_fondo_p_luriennale_vincolato.pdf, 12 aprile 2012.
- CAMERA DEI DEPUTATI, “Relazione ai sensi dell'art. 10-bis della legge di contabilità n. 196/2009 - Doc, LVII-bis, n. 3”. dossier n. 180 - Schede di lettura 12 giugno 2015, in <http://documenti.camera.it>.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, Documento conclusivo approvato*, martedì 10 novembre 2015, Commissione V, in www.camera.it, 68.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica La nuova legge di bilancio*, in www.camera.it.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Legge 4 agosto 2016, n. 163. Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, Scheda di lettura n. 452/2, 16 settembre 2016, 3.
- CAROSI A., *Intervento*, Seminario “Conti in ordine e diritti senza fine”, lunedì 6 luglio 2015, ore 15.00, Università degli studi di Bologna.
- CARTABIA M., *Intervento*, Seminario “La Corte costituzionale e le questioni a rilevanza economica”, ciclo di incontri “La Corte costituzionale e l’economia”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28 settembre 2016.
- CŒURÉ B., *The importance of independent fiscal councils*, workshop on “Fiscal councils, central banks and sound public finances”, Francoforte, 27 gennaio 2016, in www.ecb.europa.eu.
- COM(2015), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla banca europea per gli investimenti, Analisi annuale della crescita 2016 Consolidare la ripresa e promuovere la convergenza*, Bruxelles, 26.11.2016, in <http://ec.europa.eu>
- COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico. Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauo, nell'ambito dell'esame della Relazione al Parlamento 2015 (ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243)*, seduta di martedì 16 giugno 2015, in <http://documenti.camera.it>.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA JEFATURA DEL ESTADO, 15210, *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*, in www.boe.es.
- CORTE DEI CONTI SEZIONI DELLE AUTONOMIE, *Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali*, Delib. n. 9/SEZAUT/2016/INPR, <http://www.corteconti.it/>.

- DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE), *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio, legge 243 del 2012*, febbraio 2013, www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Notebrevi/ATTUAZIONEDELPRINCIPIOCOSTIT/, 3, 4.
- ENCICLOPEDIA DELLA FINANZA GARZANTI, *ciclo economico, voce*, Milano, 2006, 144-149, 197, 198.
- EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS (EUIFI), *Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions*, febbraio 2016, in www.euifis.eu.
- HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, *Avis n°2013-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014*, in www.hcfp.fr.
- LOPEZ D., *The anti-Crisis Measures and the Portuguese Constitutional Court*, Seminario sulle decisioni del Tribunale costituzionale portoghese relative alle misure di austerità adottate in questi anni, Bologna, 10 maggio 2016.
- MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY(MoU) del 17 maggio 2011, in http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf, 14, 15, 17, 21-25.
- MARCHESE C. (a cura di), *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prosettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo, Grecia*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 273 – estratto, febbraio 2016, in www.cortecostituzioanli.it, 31, 32.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sul debito pubblico 2015*, <http://www.dt.tesoro.it/>, in particolare 49-51.
- MINISTERO DEL TESORO – DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO, *Relazione del direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza "il debito pubblico in Italia, 1861-1987"*, volumi I, II, III, Roma, 1988, <http://www.dt.tesoro.it/>.
- PASSAGLIA (a cura di), *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, in Corte costituzionale, Servizio studi, area di diritto comparato, dicembre 2014.
- PIERONI M., *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, cost.)*, nella sezione "Studi e ricerche" della Corte costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>.
- REY DEL CASTILLO J. (coordinador), *Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España*, in particolare il paragrafo 3.2.3. "*La situación de la financiación sanitaria desde el inicio de la crisis económica*", 142-148.
- RIVOSECCHI, *Relazione*, Seminario "Ragionando sull'equilibrio di bilancio. La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustizia", Ferrara, 1 febbraio 2016.

SCIARRA S., *Intervento*, Seminario “La Corte costituzionale, i diritti sociali e il welfare”, ciclo di incontri “La Corte costituzionale e l’economia”, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 24 ottobre 2016.

SEMINARIO “Sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona”, Seminario di studio, Palazzo della Consulta – 19 ottobre 2009, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, “*Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012*” Nota di lettura, n. 125/2012, 1, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737490.pdf>.

SERVIZIO STUDI – AFFARI COSTITUZIONALI, *Le fiscal rules e il principio del pareggio di bilancio. Comunicazioni del Ministro dell’Economia alle Commissioni riunite I e V della Camera e 1a e 5a del Senato*, n. 267 del 10 agosto 2011, consultabile al seguente link: <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/AC0684.htm>

SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Regole fiscali sulla spesa: suggerimenti dall’esperienza internazionale e prime riflessioni sul caso italiano*, in <http://www.rgs.mef.gov.it/>, 33.

SILVESTRI G., *Relazione “Giurisprudenza costituzionale dell’anno 2013, Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 27 febbraio 2014”*, pag. 63, in http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/documentazione/relazioni_annuali.do.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*, focus tematico n. 4 del 16 giugno 2015, in <http://www.upbilancio.it>.

SITOGRAFIA

www.boe.es

www.bundesfinanzministerium.de/

www.bundesverfassungsgericht.de/

www.camera.it/

www.conseil-constitutionnel.fr/

www.consilium.europa.eu

<http://curia.europa.eu>

ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en

www.esm.europa.eu/index.htm

www.euifis.eu.pt/home

www.legifrance.gouv.fr

www.mef.gov.it

www.minhafp.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx

www.nascitacostituzione.it/index.htm

www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/PrincipiContabili/

www.stabilitaetsrat.de/EN/Home/home_node.html. www.boe.es

www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html

www.treccani.it

www.upbilancio.it/

www.wifo.ac.at/en

GIURISPRUENZA COSTITUZIONALE

anno 2012	anno 2013	anno 2014
Sent. n. 70 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 3 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 4 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 118 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 4 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 15 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 131 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 18 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 39 del 2014 equilibrio di bilancio, Corte dei conti
Ord. n. 137 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 26 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 40 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 142 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 28 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 62 del 2014 copertura finanziaria
Ord. n. 145 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 51 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 68 del 2014 copertura finanziaria
Ord. n. 157 del 2012 copertura finanziaria	Ord. n. 53 del 2013 equilibrio di bilancio	Sent. n. 85 del 2014 contenimento della spesa pubblica, coord. finanziario
Sent. n. 192 del 2012 equilibrio di bilancio	Ord. n. 54 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 87 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 212 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 60 del 2013 Corte dei conti	Sent. n. 88 del 2014 l. n. 243 del 2012
Sent. n. 214 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 181 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 108 del 2014 equilibrio di bilancio
Ord. n. 228 del 2012 legge di stabilità regionale	Ord. n. 191 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 114 del 2014 quantificazione delle spese
Sent. n. 241 del 2012 equilibrio di bilancio	Sent. n. 212 del 2013 quantificazione delle spese	Sent. n. 132 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 246 del 2012 equilibrio di bilancio	Sent. n. 218 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 141 del 2014 copertura finanziaria
Ord. n. 266 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 237 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 160 del 2014 equilibrio di bilancio
Ord. n. 308 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 241 del 2013 equilibrio di bilancio	Sent. n. 171 del 2014 copertura finanziaria
Sent. n. 309 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 250 del 2013 equilibrio di bilancio, copertura finanziaria	Sent. n. 190 del 2014 indicazione unità previsionale, copertura finanz.
Sent. n. 311 del 2012 copertura finanziaria	Sent. n. 266 del 2013 copertura finanziaria	Ord. n. 196 del 2014 copertura finanziaria
	Sent. n. 277 del 2013 copertura finanziaria	Sent. n. 224 del 2014 copertura finanziaria
	Sent. n. 307 del 2013 copertura finanziaria	
	Sent. n. 312 del 2013 c.	

anno 2015	(segue) anno 2015	anno 2016
Sent. n. 8 del 2015 equilibrio di bilancio	Sent. n. 239 del 2015 autonomia finanziaria	Sent. n. 3 del 2016 equilibrio di bilancio
Sent. n. 17 del 2015 equilibrio di bilancio	Sent. n. 246 del 2015 equilibrio di bilancio	Ord. n. 5 del 2016 equilibrio di bilancio
Sent. n. 60 del 2015 coord. della finanza pubblica	Sent. n. 252 del 2015 risorse finanziarie enti terr.	Ord. n. 6 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 63 del 2015 equilibrio di bilancio	Sent. n. 263 del 2015 equilibrio di bilancio	Sent. n. 8 del 2016 copertura finanziaria
Sent. n. 89 del 2015 equilibrio di bilancio	Ord. n. 268 del 2015 equilibrio di bilancio, copertura finanz.	Sent. n. 29 del 2016 copertura finanziaria
Ord. n. 105 del 2015 copertura finanziaria		Sent. n. 31 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 111 del 2015 quantificazione delle spese		Sent. n. 40 del 2016 equilibrio di bilancio
Sent. n. 118 del 2015 copertura finanziaria		Ord. n. 42 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 121 del 2015 equilibrio di bilancio		Sent. n. 107 del 2016 copertura finanziaria
Ord. n. 123 del 2015 dirigenti pubblici		Ord. n. 123 del 2016 copertura finanziaria
Sent. n. 155 del 2015 copertura finanziaria		Sent. n. 127 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 160 del 2015 copertura finanziaria		Sent. n. 131 del 2016 copertura finanziaria
Ord. n. 166 del 2015 equilibrio di bilancio		Sent. n. 133 del 2016 copertura finanziaria
Ord. n. 175 del 2015 equilibrio di bilancio		Ord. n. 137 del 2016 copertura finanziaria
Ord. n. 177 del 2015 copertura finanziaria		Sent. n. 143 del 2016 equilibrio di bilancio
Sent. n. 181 del 2015 principi contabili		Sent. n. 155 del 2016 Risorse-funzioni pubbliche
Ord. n. 204 del 2015 equilibrio di bilancio		Sent. n. 159 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 214 del 2015 copertura finanziaria		Ord. n. 170 del 2016 equilibrio di bilancio
Ord. n. 224 del 2015 equilibrio di bilancio		Sent. n. 173 del 2016 previdenza
Sent. n. 238 del 2015 equilibrio di bilancio		Sent. n. 183 del 2016 copertura finanziaria

(segue) anno 2016

Sent. n. 184 del 2016
equilibrio di bilancio

Ord. n. 221 del 2016
equilibrio di bilancio

Sent. n. 242 del 2016
copertura finanziaria

Ord. n. 264 del 2016
equilibrio di bilancio

Sent. n. 275 del 2016
diritto dei disabili

anno 2017

Sent. n. 6 del 2017
disavanzo tecnico

Sent. n. 7 del 2017
previdenza

Ord. n. 11 del 2017
copertura finanziaria

Sent. n. 15 del 2017
dirigenti pubblici, riduzione

Sent. n. 33 del 2017
Copertura finanziaria

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IMPIEGATA NELLA COMPARAZIONE

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA
<i>BVerfGE</i> 45, 1 del 25 maggio 1977	<i>STC</i> , 157/2011, del 18 ottobre 2011
<i>BVerfGE</i> 79, 311, del 26 agosto 1989	<i>STC</i> , 185/2011, del 23 novembre 2011
<i>BVerfG</i> 2 <i>Bvf</i> 1/04 del 9 luglio 2007	<i>STC</i> , 195/2011, del 13 dicembre 2011
<i>BVerfG</i> 2 <i>BvE</i> 2/08, del 30 giugno 2009	<i>STC</i> , 204/2011, del 13 dicembre 2011
<i>BVerfG</i> 2 <i>BvE</i> 8/11, del 28 febbraio 2012	<i>STC</i> , 130/2013, del 4 giugno 2013
<i>BVerfG</i> 2 <i>BvE</i> 4/2011, del 19 giugno 2012	<i>STC</i> , 53/2014, del 10 aprile 2014
<i>BVerfG</i> <i>BvR</i> 1390/12 del 12 settembre 2012	<i>STC</i> , 215/2014, de 18 dicembre 2014
	<i>STC</i> , 94/2015, de 14 maggio 2015
	<i>STC</i> , 102/2015, del 26 maggio 2015
CONSEIL CONSTITUTIONNEL	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL
<i>déc.</i> n° 79-110 DC, del 24 dicembre 1979	<i>Acórdão</i> n. 399/10 del 26 novembre 2010
<i>déc.</i> n° 2000-437 DC, del 19 dicembre 2000	<i>Acórdão</i> n. 396/2011 del 2 settembre 2011
<i>déc.</i> n° 2001-448 DC, del 25 luglio 2001	<i>Acórdão</i> n. 353/2012 del 5 luglio 2012
<i>déc.</i> n° 2005-530 DC, del 23 dicembre 2005	<i>Acórdão</i> n. 187/2013 del 5 aprile 2013
<i>déc.</i> n° 2012-653 DC, del 9 agosto 2012	<i>Acórdão</i> n. 602/2013 del 20 settembre 2013
<i>déc.</i> n° 2012-658 DC, del 13 dicembre 2012	<i>Acórdão</i> n. 862/2013 del 19 dicembre 2013
<i>déc.</i> n° 2013-682 DC del 19 dicembre 2013	<i>Acórdão</i> n. 572/2014 del 30 giugno 2014
<i>déc.</i> n° 2016-742 DC, del 22 dicembre 2016	