

**LA CRISI ECONOMICA E LA SOVRANITA' FINANZIARIA
STATALE. Gli atti normativi europei ed i suoi riflessi sugli
ordinamenti nazionali**

**ECONOMIC CRISIS AND FINANCIAL SOVEREIGNTY. European
regulatory acts and their influence on national juridical systems**

**LA CRISIS ECONÓMICA Y LA SOBERANÍA FINANCIERA
ESTATAL. Los actos normativos europeos y su reflejo en los
ordenamientos nacionales**

FERNANDO PUZZO*

Sommario: I. LA CRISI DELLO STATO NEL VERSANTE DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI POTERI AL MOMENTO DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA. – II. LA CRISI, GLI ATTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA E I SUOI EFFETTI SUGLI STATI EUROPEI. – II.1. GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA STABILITÀ FINANZIARIA E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA A SEGUITO ALL'AGGRAVAMENTO DELLA CRISI E DELLA SITUAZIONE DEL DEBITO PUBBLICO. – III. L'EUROPA, LA CRISI E I SUOI RIFLESSI NELLA PROSPETTIVA DELLA TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI STATO: UNO SGUARDO SULL'ESPERIENZA ITALIANA A CONFRONTO CON QUELLE SPAGNOLA E TEDESCA. – IV. L'IMPATTO DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA IN ITALIA E I SUOI RIFLESSI SUL REGIONALISMO. – IV.1. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E L'AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE: I RECENTI SVILUPPI AL TEMPO DELLA CRISI. V. A MODO DI CONCLUSIONE.

Sumario: I. LA CRISIS DEL ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN EL MOMENTO DE LA CRISIS ECONÓMICA.- II. LA CRISIS, LOS ACTOS NORMATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS EFECTOS SOBRE LOS ESTADOS EUROPEOS.- II.1. LAS INTERVENCIONES PARA APOYAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y EL ROL DE LA UNIÓN EUROPEA DESPUÉS DE AGRAVARSE LA CRISIS Y DE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA. III. EUROPA, LA CRISIS Y SUS CONSECUENCIAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA FORMA DE ESTADO: UNA MIRADA SOBRE EL CASO ITALIANO COMPARÁNDOLO CON EL ALEMÁN Y ESPAÑOL. IV.- EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA EN ITALIA Y SUS REFLEJOS SOBRE EL REGIONALISMO. IV.1. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y LA AUTONOMÍA FINANCIERA REGIONAL: LOS DESARROLLOS RECIENTES EN TIEMPO DE CRISIS. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Summary: I. THE CRISIS OF THE STATE FROM THE PERSPECTIVE OF THE DISTRIBUTION OF TERRITORIAL POWER IN ECONOMIC CRISIS PERIOD. - II. THE CRISIS, THE REGULATORY ACTS OF THE EUROPEAN UNION AND THEIR IMPACT ON THE EUROPEAN STATES.- II.1. INTERVENTIONS TO SUPPORT FINANCIAL STABILITY AND THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION DURING THE CRISIS AND THE HEAVY PROBLEM OF THE PUBLIC DEBT. III . EUROPE, THE CRISIS AND ITS IMPACT ON THE TRANSFORMATION OF THE FORM OF STATE: A LOOK ON THE ITALIAN CASE COMPARED WITH GERMAN AND SPANISH. - IV. THE ECONOMIC IMPACT OF THE FINANCIAL CRISIS IN ITALY AND THEIR INFLUENCE ON REGIONAL MATTERS. - IV.1. THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE AND REGIONAL FINANCIAL AUTONOMY: RECENT DEVELOPMENTS IN TIMES OF CRISIS. V. CONCLUSION.

Resumen: Europa e Italia atraviesan un periodo crítico que pone en peligro las conquistas de civilización y de tutela de los derechos sociales que son el estandarte del constitucionalismo de los ordenamientos democrático-sociales posteriores a la segunda guerra mundial. La aparición de la crisis económico-financiera y sus efectos sobre los Estados miembros, especialmente en lo que respecta a la soberanía financiera, imponen

* Profesor Titular de Derecho Público, *Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza, Università della Calabria* (Italia), fernando.puzzo@unical.it.

una reflexión crítica tomando como punto de partida las asimetrías existentes en la articulación del poder político decisional de la Unión Europea así como entre ésta y los Estados miembros (y más en concreto los países de la zona euro). La transferencia de la soberanía financiera y monetaria se ha llevado a cabo sin una legitimación democrática y abandonando la idea de un modelo europeo de democracia social. Los efectos se notan especialmente en las entidades infra estatales.

Abstract: L'Europa e l'Italia attraversano una fase critica che mette a rischio le conquiste di civiltà e la tutela dei diritti sociali che esprimono il portato del costituzionalismo degli ordinamenti democratico-sociali a partire dal secondo dopoguerra. L'insorgere della crisi economico-finanziaria, ed i suoi effetti sugli Stati membri con particolare riguardo alle cessioni di sovranità finanziaria, impongono la necessità di una riflessione critica a partire dalle asimmetrie esistenti nell'articolazione del potere politico di decisione nell'Unione Europea e fra questa e gli Stati membri, e segnatamente per i Paesi dell'area Euro, determinando un trasferimento della sovranità finanziaria e monetaria, tuttavia non temperato dal punto di vista della legittimazione democratica lasciando sullo sfondo il modello di Europa democratica e sociale. Il tema dell'articolazione territoriale delle decisioni politiche investe la condizione dello Stato, sia verso l'alto nella dimensione sovranazionale, che sul piano territoriale interno in ordine al riparto delle competenze e dell'esercizio delle forme di autonomia, i cui effetti si riverberano in particolare sugli ordinamenti statali a base regionale.

Abstract: Europe and Italy are facing a critical phase that threatens the achievements of civilization and the protection of social rights that, starting from the Second World War, express the hearth of the social constitutionalism. The economic and financial crisis and its effects on the European Union member States impose the need for a critical reflection starting from the existing asymmetries in the articulation of political power and decision-making in the European Union and between the latter and its member States. The transfer of the financial and monetary sovereignty is not democratically legitimated, leaving aside a model of European Union focusing on democratic and social values. The theme of the territorial articulation involves the condition of the State, both as regards the supranational dimension and the territorial dimension.

Palabras clave: Crisis económico-financiera, Soberanía financiera, Transformación de las Regiones

Parole chiavi: Crisi economico-finanziaria, Sovranità finanziaria, Trasformazione delle Regioni.

Key words: economic and financial crisis, Financial sovereignty, Transformation of the Regions.

I. LA CRISI DELLO STATO NEL VERSANTE DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI POTERI AL MOMENTO DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA.

Come ricordato da autorevole dottrina, il fatto che la crisi economica condizioni l'esercizio dei poteri di decisione politica che tradizionalmente sono riconosciuti allo Stato, e che al contempo ne esprimono la sovranità, non pare direttamente imputabile agli effetti economici che la stessa determina, quanto piuttosto alla "condizione in cui versano i poteri dello Stato, ormai significativamente compressi dalle regole concordate a livello internazionale e, in particolare europeo, nonché dal riparto delle competenze interno"¹. A tale proposito rileva che al potere di decisione politica corrisponda sia il piano istituzionale, e quindi il rapporto Parlamento/Governo, sia quello politico che impatta direttamente con la problematica della rappresentanza politica, e dunque all'orizzonte si pone la questione della democrazia. "La democrazia è ciò che da forma alla decisione comune sugli interessi generali, rende pacifica e sopportabile la convivenza e consente il riconoscimento di diritti accanto all'adempimento dei doveri da cui dipende la solidarietà politica, economica e sociale"², così che la legittimazione democratica di chi definisce le regole rappresenta il presupposto essenziale di quelle regole finalizzate alla salvaguardia della pace e alla crescita del benessere, nonché all'affermazione dei principi della giustizia sociale³.

In questo senso, si riconosce pertanto alla pace – non solo in quanto assenza dello stato di guerra –, alle libertà e ai diritti, e al sostentamento di dignitose condizioni di vita, una comune radice storica che giustifica tanto lo Stato, quanto l'Unione Europea e la Comunità Internazionale⁴. In altri termini, sono i valori di fondo della pace e della promozione della prosperità che giustificano la scelta di natura politica di dar corso al processo di integrazione tra i diversi Paesi europei al fine di creare uno spazio comune di libertà, in vista della creazione degli Stati Uniti d'Europa.

In tale ottica, il tema dell'articolazione territoriale delle decisioni politiche investe la condizione dello Stato, sia verso l'alto nella dimensione sovranazionale, che sul piano territoriale interno in ordine al riparto delle competenze e dell'esercizio delle forme di autonomia.

Di fronte alla crisi economica, sul piano nazionale, viene in evidenza la debolezza e l'impotenza che ha riguardato la cessione di quote di sovranità in favore delle organizzazioni sovranazionali⁵, che ha messo in evidenza "la scarsa capacità di

¹ MANGIAMELI S., "Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico", in *Rivista AIC* n. 4/2013, p. 1; si vedano anche, RUGGERI A., "Crisi economica e crisi della Costituzione", in www.giurcost.org; BALAGUER CALLEJON F., "Crisis económica y crisis constitucional en Europa", in *Revista Española de Derecho Constitucional* n. 98/2013 e GAMBINO S., "Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale", in *KorEuropa.it*, 2015.

² MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, op. cit., p. 2.

³ Cfr., GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴ Al riguardo, basti ricordare che, nel 2012, il Nobel per la Pace è stato conferito all'Unione Europea.

⁵ Nel quadro europeo, com'è noto, la condizione dell'Italia risulta particolarmente critica, oltre che per la drammatica entità del debito sovrano, anche per la peculiare situazione di instabilità che connota il sistema politico. A tal proposito, basti ricordare che nel 2009 le Istituzioni europee hanno nuovamente

negoziatore dei governi nazionali e che hanno permesso a soggetti estranei ad essi, che non perseguono gli interessi nazionali e non hanno ricevuto alcuna legittimazione democratica, di assumere decisioni i cui effetti hanno condizionato le vicende interne”⁶.

D’altro canto, nel contesto istituzionale della moneta unica nonché dell’Unione Economica e Monetaria, vengono in evidenza i vincoli e la limitatezza dello strumentario al servizio delle politiche economiche e finanziarie in capo ai singoli Stati dell’area Euro nella prospettiva di compensare gli squilibri strutturali delle bilance commerciali e finanziarie, dal momento che la politica monetaria, quale strumento di politica economica, è ormai neutralizzata dai Trattati⁷, la quale ormai, com’è noto, è attribuita alla esclusiva responsabilità della Banca Centrale Europea, e pertanto ne limita significativamente lo spettro delle azioni possibili; a tale riguardo è cruciale quindi domandarsi quali altri strumenti restino nella loro disponibilità al fine di operare sull’equilibrio finanziario tra le distinte aree dei mercati del debito, allorché le politiche pubbliche non possono più attivare lo strumento delle fluttuazioni dei cambi a seguito dell’introduzione della moneta unica.

Un ulteriore profilo è riconducibile agli effetti distorsivi delle asimmetrie esistenti nella struttura dell’Unione monetaria determinate “dalla trasmissione della politica monetaria, dagli effetti finanziari sul riequilibrio delle bilance commerciale e finanziaria intracomunitarie – quale esito degli interventi statali sui propri bilanci pubblici – e dal funzionamento del mercato unico, scomposte lungo la frattura rappresentata dai confini territoriali degli Stati europei”⁸.

Nel quadro dell’Unione economica del mercato unico, a tali distorsioni asimmetriche, derivanti dalla politica monetaria europea e dalle politiche di finanza pubblica statali, consegue la produzione di un *vulnus* strutturale connesso al finanziamento delle prestazioni concernenti i diritti sociali, in termini, ad esempio, di tagli alla spesa pubblica, – e quindi alla loro effettività – in ragione, appunto, delle stesse politiche, sia espansive che di *austerità*, operate da ciascun Stato membro, che in

sottoposto l’Italia a procedura di infrazione per disavanzo eccessivo, a cui si affiancava anche l’adozione di alcune raccomandazioni dirette al Governo italiano consistenti in riforme strutturali e in misure particolari a medio-termine, per il triennio 2010-2012, allo scopo di porre termine alla situazione venutasi a creare.

⁶ MANGIAMELI S., *op. cit.*; l’Autore sostiene che il potere di decisione politica e l’interesse nazionale, un tempo appannaggio esclusivo dello Stato e strumento della sua sovranità, è stato frantumato, oltre che a favore delle autonomie infra-statali, anche e soprattutto dalle decisioni di entità internazionali quali, ad esempio, WTO, Fondo Monetario Internazionale, OCSE, Banca Mondiale, ecc., e dalle negoziazioni europee nell’ambito del Consiglio europeo e di Consiglio dell’Unione Europea, nonché dalle decisioni della Commissione Europea.

⁷ Sul punto, cfr. BUCCI G., “Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali”, in *Costituzionalismo.it* n. 3/2012.

⁸ Cfr., BILANCIA F., “Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria”, *Rivista AIC* n. 2/2014 del 30/05/2014, ove l’Autore individua nelle richiamate asimmetrie il cuore delle criticità strutturali della disciplina dell’Euro. Secondo tale dottrina, nell’intreccio delle relazioni sistemiche tra moneta e mercato per un verso, e tra bilanci pubblici e debiti sovrani per l’altro, i tentativi di riequilibrio macroeconomico dell’area Euro producono diseguaglianze lungo l’asse dei confini nazionali tra Paesi in *surplus* e Paesi in *deficit* nella garanzia delle prestazioni al servizio dei diritti sociali, “laddove il costo del lavoro, i tassi di occupazione e disoccupazione, la redistribuzione di ricchezza a mezzo dei diritti sociali si assumano quali fattori di riequilibrio sistemico nella correzione degli sbilanci commerciali e, di conseguenza, finanziari i Paesi membri”.

definitiva finiscono per generare diseguaglianze nel livello di garanzia dei diritti tra i vari Stati membri, ma anche all'interno dei singoli Stati nazionali⁹.

Tuttavia, tali riflessioni evidentemente non possono prescindere dal considerare la particolare contingenza che hanno conosciuto tanto i Paesi membri dell'Unione Europea quanto la stessa Unione Europea, allorché i segnali della crisi emergevano in tutta la loro drammaticità.

Infatti, "lo stato di salute" sia dell'una che degli altri era segnato, da un lato, dalla crisi del processo di integrazione europea e non risolto col Trattato di Lisbona¹⁰, e, dall'altro, dalla problematica relativa alla questione dell'Euro¹¹ e dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC); se quest'ultimo, in particolare, fissava determinati e puntuali parametri da rispettare, fra cui quello del rapporto tra debito e PIL, d'altro canto l'Unione Economica e Monetaria (UEM) si fondava sul principio del "non salvataggio finanziario" e sull'obbligo in capo agli Stati membri di "evitare disavanzi pubblici eccessivi"¹², così che agli Stati membri dell'area Euro, a seguito della perdita della sovranità monetaria ormai passata a livello sovranazionale nelle mani della BCE, veniva inibita la possibilità di poter operare manovre sia in ordine alla quantità di moneta che al tasso di interesse. Inoltre, rispetto al modello di Unione Economica e Monetaria configurato a suo tempo a Maastricht, è utile ricordare che esso si fonda sulla distinzione tra la politica monetaria e quella economica e di bilancio: infatti, la prima spetta alla competenza esclusiva dell'Unione Europea e affidata alla Banca Centrale Europea (BCE) al fine di assicurare la stabilità dei prezzi, mentre la seconda rimane nell'ambito della sovranità di ciascun Stato nazionale membro, salvo "deboli" interventi mediante forme di coordinamento preventivo e poteri di intervento *ex post* in caso di deficit eccessivo.

Dunque quando l'Unione Europea viene percorsa dalla crisi, l'economia europea registrava un momento di particolare stanchezza e la politica della BCE, con riguardo al tasso di riferimento dell'euro, cambiò orientamento solo agli inizi del 2009, ma in proposito basti guardare ai fatti di oggi della Grecia e alle vicende del 2010, per capire che forse l'obiettivo di stabilizzare l'area dell'euro era ormai compromessa.

Insomma, la rappresentazione del rapporto tra le Istituzioni Europee e la crisi può sintetizzarsi nel fatto che la crisi ha reso lucidamente visibili le tante asimmetrie esistenti nell'articolazione del potere politico di decisione nell'Unione Europea e fra questa e gli Stati membri, e segnatamente per i Paesi dell'area Euro, determinando un trasferimento della sovranità monetaria, tuttavia non temperato dal punto di vista della legittimazione democratica e politica; detto diversamente, si potrebbe affermare che, nonostante l'esistenza della moneta unica quale vera espressione di una sovranità, l'integrazione economica ancora una volta ha prevalso sull'integrazione politica; si è

⁹ Sulle problematiche evolutive dello Stato sociale contemporaneo, e in particolare dei diritti sociali, dei rapporti fra principio di uguaglianza e principio autonomistico con riguardo alle esperienze italiana e spagnola, di recente ADAMO U., "I diritti (sociali) negli statuti delle Regioni ordinarie e delle Comunità Autonome fra spazi (non?) normativi e (poco) concrete discipline statutarie", in *Federalismi.it* n. 26/2015.

¹⁰ In tema di deficit democratico dell'Unione e crisi economica, di recente cfr. DONATI F., "Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE", in *Rivista AIC* n. 3/2014, P. 4; ID, "Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea", in *Rivista AIC* n. 2/2013.

¹¹ Sul tema, di recente cfr. GUARINO G., *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, Iovene, Napoli, 2014.

¹² Rispettivamente artt. 103 TCE e 125 TFUE, 104 TCE e 126 TFUE.

cioè affermato il primato delle scelte fondate sulla “filosofia delle regole”, per come risultante dalla limitante deriva intergovernativa, ma senza considerare che ciò, al tempo stesso, ha posto la maggioranza degli Stati membri davanti al dilemma fra “il rispetto delle regole” e “le prospettive di crescita”; così che il menzionato confronto, soprattutto alla luce delle rigorose previsioni sugli obblighi di rientro dal debito che incombono sui futuri bilanci nazionali dei Paesi più indebitati, inevitabilmente si risolverebbe in una ulteriore incisione degli scarsi margini di discrezionalità e flessibilità sulla disciplina di bilancio, e ciò evidentemente renderebbe difficilmente sostenibile, se non impossibile, la tutela dell’identità costituzionale e, in particolare, delle garanzie apprestate ai diritti a prestazione pubblica, mettendo così a rischio le condizioni di vita dei soggetti più deboli.

In definitiva, la questione di fondo si incentra sui profili evolutivi che sta registrando, in particolare nelle ultime due decadi, la forma di Stato democratico e sociale contemporaneo anche a seguito dell’impatto svalutativo determinato dalla risalente crisi economico-finanziaria e fiscale che proietta lunghe ombre grigie sulla certezza dei principi e sulle regole positivizzate nelle Costituzioni dei Paesi europei.

II. LA CRISI, GLI ATTI NORMATIVI DELL’UNIONE EUROPEA E I SUOI EFFETTI SUGLI STATI EUROPEI.

Sebbene ad un primo sguardo sembra cogliersi una fase di stallo del processo di integrazione europea, per taluni profili, tuttavia, può riscontrarsi una sorta di intesa politica nella maggioranza dei *Partner* europei, e pertanto, da tale punto di vista, si può assumere che la crisi economico-finanziaria ha finito per operare come agente di coesione e di integrazione politica degli Stati dell’Unione Europea¹³, non trascurando però che detto fattore si realizza mediante limitanti formule di accordo intergovernativo fra singoli Stati europei.

Si tratta, infatti, di un accordo politico che, nonostante la distanza e la contrarietà di alcuni Paesi, si fonda sulla natura delle politiche economiche messe in campo al fine di fronteggiare gli effetti della drammatica recessione, facendo ricorso a misure di razionalizzazione della finanza pubblica europea ed interna, formalizzate mediante uno strumentario normativo di variegata natura.

In tale ottica, soffermandoci sui presupposti culturali, sottesi alle richiamate politiche, emerge chiaramente la prevalenza dell’indirizzo emergenziale che ha trovato corrispondenza nell’affermazione di principi, quale l’equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico¹⁴ nel quadro del sistema di economia di mercato aperta e in libera concorrenza, mentre in realtà forse è proprio il sistema di economia aperta ad evidenziare segni di crisi, a partire anzitutto dalla rivisitazione delle regole che disciplinano sia il governo della de-regolazione finanziaria che la finanziarizzazione dell’economia.

In altri termini, se nel Vecchio Continente, si pone, in particolare, la questione centrale degli effetti sulle politiche pubbliche, sia nazionali che europee, determinati

¹³ Cfr., MORRONE A., “Crisi economica e integrazione politica in Europa”, in *Rivista AIC* n. 3/2014.

¹⁴ La nozione di “equilibrio di bilancio” fa riferimento alle entrate e alle spese che le leggi di bilancio prevedranno pro futuro, mentre quella di “sostenibilità del debito” è riconducibile ai debiti contratti in passato ma ancora pendenti.

dalle misure economiche, sul piano internazionale, la questione rinvia ai processi di globalizzazione dell'economia¹⁵.

II.1 Gli interventi a sostegno della stabilità finanziaria e il ruolo dell'Unione europea a seguito all'aggravamento della crisi e della situazione del debito pubblico.

Dopo una prima fase caratterizzata da una debole responsabilità politica e da una certa lentezza, le Istituzioni Europee, acquistando piena consapevolezza dell'aggravarsi della crisi, hanno dato corpo a misure e politiche volte al rilancio dell'economia, ma pur sempre nel solco di principi, come, ad esempio, quello del "non salvataggio finanziario" confermato nel Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre del 2010, ove peraltro sono state poste le basi per una successiva decisione del Consiglio finalizzata alla definizione di "un meccanismo di gestione delle crisi", e per introdurre una "limitata modifica del Trattato". E ciò, oltre a determinare un allargamento della forbice nelle asimmetrie tra le medesime Istituzioni e le Autorità degli Stati nazionali membri in merito alla distribuzione del potere politico di decisione e alle responsabilità sulla loro osservanza, ha lasciato altresì intravedere una sorta di incapacità ad assumere la direzione del processo decisionale europeo¹⁶.

Infatti, una prima iniziativa di contrasto alla crisi, mediante l'istituzione del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF)¹⁷, ha preso corpo di là del quadro istituzionale europeo.

Poi, nel dicembre del 2010, il Consiglio ha deciso di aggiungere un nuovo paragrafo, di revisione dell'art. 136 TFUE¹⁸, che ha rappresentato la base giuridica del Meccanismo Europeo di Stabilità, formalizzato nel Trattato MES del 2 febbraio e vigente dal settembre del 2012.

Anche il MES¹⁹ si colloca al di fuori del raggio di azione dell'Unione Europea, benché partecipino alle riunioni degli organi, come osservatori, sia il Presidente della

¹⁵ Cfr., BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro economia*, Bari, 2002, e ALLEGRETTI U., "Globalizzazione e sovranità nazionale", in *Democrazia e Diritto*, 1998.

¹⁶ Cfr., CARAVITA B., "La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino", in *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, p. 159.

¹⁷ Il Fondo, che ha preso la forma di società di diritto lussemburghese tra gli Stati dell'area Euro, veniva istituito in forza di una deliberazione dell'Ecofin del 9/5/2010 con il compito di emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato finanziario allo scopo di raccogliere fondi utili a fornire prestiti agli Stati in difficoltà della zona Euro, di ricapitalizzare le banche e di comprare debito sovrano.

¹⁸ La modifica del TFUE, avvenuta nel Consiglio europeo del 25/3/2011 (2011/199/UE) ha dato luogo all'art. 163.3 secondo cui "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".

¹⁹ Si tratta di un'istituzione finanziaria che assume la forma di un'organizzazione internazionale di diritto internazionale pubblico, composta dagli Stati membri dell'area Euro. Tale sistema, oltre alla possibilità di raccolta fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi; inoltre, mediante l'imposizione di vincoli stringenti ai poteri dei Paesi aderenti che ne chiedono il sostegno, è diretto ad assicurare assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà anche attraverso l'acquisto di titoli sul mercato primario e obbligazioni su quello secondario, e segnatamente nei riguardi dei Paesi richiedenti può adottare, ex art. 12, condizioni che vanno "da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di

BCE che il Commissario UE agli Affari economici e monetari, quasi a significare che la crisi non attenga all'Unione né all'Euro. E ciononostante, se per un verso, in ambito europeo il MES sembra operare quasi alla stregua del FMI sul piano mondiale, per l'altro, ne deriva una doppia commistione riconducibile alla disciplina dei Trattati europei e quella del MES, e, sul piano istituzionale, produce una commistione tra le Istituzioni dell'Unione europea e quelle del MES; da qui, al di là delle asimmetrie, viene in rilievo una singolare specie di dispersione della sovranità che offusca il già grigio orizzonte europeo, che sembra “tradire” lo spirito originario europeo che necessiterebbe di un maggiore e rinnovato impulso democratico, mentre così operando finisce per soffiare sul fuoco di quei sentimenti di contrarietà alla stessa Unione Europea e all'Euro.

Infine, in riferimento all'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità, che, come già osservato, ha razionalizzato gli strumenti di assistenza finanziaria per governare la crisi del debito sovrano di alcuni Paesi dell'eurozona²⁰, nel quadro di una modifica dell'art. 136 del TFUE, vengono in rilievo diversi profili problematici in merito alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco²¹, fra le quali decisioni, in particolare si evidenziano le pronunce del 28 febbraio e del 12 settembre del 2012 e poi del 18 marzo 2014²²; con queste se, da un lato, si preservano le prerogative del Parlamento nazionale tedesco rispetto alla garanzia del principio democratico in merito alle cessioni di quote di sovranità economico-finanziaria in favore dell'UE, posto che “l'autonomia del *Bundestag* tedesco è preservata in maniera sufficiente nonostante gli impegni assunti”; dall'altro, e al contempo si rafforzano i poteri del Parlamento tedesco assai più largamente di quanto accada per gli altri Parlamenti nazionali: anzitutto perché “ogni tranche di assistenza agli stati membri dell'eurozona che la richiedano deve essere approvata preventivamente dalla Commissione bilancio. Secondariamente, il potere di determinazione del bilancio va esercitato dall'Assemblea. Infine, il *Bundestag* deve essere informato compiutamente e al più presto possibile circa le misure adottate al di fuori del quadro dell'Unione”²³.

In altri termini, con ciò si inverte una sorta di “democratizzazione in un solo Paese”²⁴, che disvela la legittimazione democratica dell'Unione Economica e Monetaria e della

ammissibilità predefinite”. Nel caso di Paesi inadempienti, si prevede sia la sospensione dell'esercizio dei propri diritti di voto per la durata dell'inadempimento e sia la previsione di sanzioni nel rispetto del piano di restituzione e il relativo pagamento confluisce nello stesso fondo del MES.

²⁰ Quali la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna; sul punto, cfr. PITRUZZELLA G., “Chi governa la finanza pubblica in Europa?”, in *Quaderni costituzionali* n.1/2012, 25.

²¹ Cfr., BIFULCO R., “Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria”, in *Rivista AIC* n. 3/2011 e BONINI M., “Il BVerFg, giudice costituzionale o “signore dei trattati”? Fondo “salva-stati”, democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012”, in *Rivista AIC* n. 4/2012.

²² Con tale decisione il Tribunale costituzionale tedesco ha ritenuto compatibile il Meccanismo Europeo di Stabilità con la Legge fondamentale di Bonn, ma previa condizione di un necessario coinvolgimento del Parlamento nazionale e di un più stringente obbligo di informazione nei confronti del *Bundestag* e del *Bundesrat*.

²³ Così, PINELLI C., “La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali nell'eurozona”, in *Costituzionalismo.it* n. 1/2014, p. 9.

²⁴ *Ibidem*, 9.

stessa Unione Europea su un profilo abbastanza singolare, e cioè quello del principio di paritaria posizione degli Stati membri dell'UE.

Un'altra questione in merito agli interventi della *BVerFg*, rispetto alla lettura del fenomeno dell'integrazione tra ordinamenti, attiene alla decisione di rimettere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia la delibera del Consiglio della BCE del 6 settembre 2012 sulle Outright Monetary Transactions²⁵ (OMT), che è stata di recente risolta dalla Corte di Giustizia in favore della BCE²⁶. La posizione del Tribunale costituzionale tedesco si incentra sulla tesi secondo cui il Programma OMT, e quindi le manovre di potenziale acquisto "selettivo" dei titoli del debito pubblico dei singoli Stati membri sul mercato secondario, si traducano in politiche monetarie non convenzionali e cioè in vere e proprie azioni di politica economica – e pertanto non rientranti nel raggio di azione della politica monetaria –, che configurano un'espansione delle attribuzioni della Banca Centrale Europea per come fissate in base ai Trattati, fino a poterli qualificare come un aiuto finanziario a beneficio di singoli Stati in difficoltà. Secondo la recente sentenza della Corte di Giustizia, del 16 giugno 2015, invece, il Programma di acquisto di titoli di Stato è compatibile con il diritto dell'Unione, non eccede le attribuzioni della BCE di politica monetaria e non viola il divieto di finanziamento degli Stati membri. Bisogna, tuttavia, segnalare che, dopo il lancio, l'OMT – ricordando peraltro che il Programma non è mai stato realmente attuato²⁷ –, trattandosi di una promessa di acquisto di titoli di Stato a breve termine di Paesi dell'area euro in difficoltà che avessero aderito ad un programma di assistenza finanziaria del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) o del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)²⁸, e dunque sottostare alle condizionalità di un programma di risanamento, che ha conseguito l'effetto di ridurre gli *spread* sui titoli di Stato di economie quali l'Italia e la Spagna.

Soprattutto in questi giorni caratterizzati dalla drammatica crisi che investe la Grecia, e conseguenzialmente potrebbe comportare una rinnovata turbolenza per la zona euro qualora la crisi precipiti e i debiti sovrani tornassero ad essere oggetto di speculazioni, la sentenza sopra richiamata assume quindi una notevole rilevanza, dal momento che stabilendo che la BCE è legittimata dalle regole del Trattato ad esercitare politiche monetarie non convenzionali, definisce, al contempo, la portata del concetto di politica monetaria, nonché i limiti del controllo giurisdizionale su tali atti e l'interpretazione di determinate clausole del Trattato.

²⁵ (Operazioni definitive monetarie).

²⁶ Sul punto, cfr. DE PETRIS A., "Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale costituzionale federale sulle Outright Monetary Transactions", in *Federalismi.it* n. 4/2014; BILANCIA F., *op. cit.*, p. 7.

²⁷ Infatti, il Programma, nelle sue linee generali, è stato approvato dalla BCE in agosto e poi annunciato nel settembre del 2012.

²⁸ Secondo la stessa BCE si trattava di un programma diretto in particolare a depurare il mercato dei titoli di Stato di alcuni Paesi dalla speculazione finanziaria, il quale, puntando sul *default* dei medesimi Stati, determinava un'eccessiva crescita dello *spread* rispetto ai fondamentali macroeconomici degli Stati interessati, e, di conseguenza, per calmierare gli *spread* dei titoli di debito degli Stati in questione, la BCE per esercitare i propri compiti, ha messo in campo politiche monetarie non convenzionali, lasciando sullo sfondo l'esercizio degli strumenti ordinari di politica monetaria.

Infine, bisogna ricordare che anche il recente programma proposto dalla BCE, ossia il c.d. di Quantitative Easing (QE), del gennaio 2015 e attualmente operante²⁹, che rappresenta anch'esso uno strumento di politica monetaria non convenzionale, è stato impugnato dal Tribunale costituzionale federale tedesco e il cui giudizio, ancora pendente, rileva significativamente poiché a differenza del Programma OMT che non è mai stato attivato, il Programma QE invece è già operante.

Ora, riprendendo l'analisi degli strumenti e delle misure di contrasto alla crisi economica e finanziaria, sul piano generale, si possono distinguere una serie di interventi e strumenti che non hanno effetti diretti sull'assetto territoriale interno degli Stati UE, quali l'assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà mediante la creazione dei cc.dd. Fondi Salva-Stati, ovvero l'acquisto di titoli pubblici da parte della Banca Centrale; a queste ultime si affiancano altre misure capaci di incidere in via diretta sulle relazioni finanziarie tra governi centrali e periferici, come, ad esempio, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio mediante nuove misure di sorveglianza e correttive (artt. 121 e 126 TFUE) e le procedure di vigilanza sul deficit e sul debito pubblico sancite dal Patto di stabilità e crescita.

Infatti, a seguito del peggioramento della crisi, gli Stati membri hanno intensificato i vincoli al disavanzo e al debito con la modifica e l'integrazione dei Trattati. Da un lato, le Istituzioni dell'Unione Europea, consapevoli che la loro credibilità era in parte compromessa in ragione dell'opzione per il metodo intergovernativo nel disegnare gli strumenti di contrasto alla crisi, lo hanno fatto tentando appunto di interiorizzare nell'ordinamento dell'Unione Europea accordi attuati con fonte comunitaria, quali il Six Pack, il Semestre europeo³⁰ e il Two Pack³¹, allo scopo di rendere più stringenti la procedura di sorveglianza multilaterale e l'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

Il c.d. Six Pack³², approvato l'8 novembre del 2011, è diretto ad integrare e modificare l'originario Patto di stabilità e crescita del 1997, e consta di 5 Regolamenti e una Direttiva, vigenti dal dicembre 2011, la cui principale modifica concerne la procedura di disavanzo eccessivo che non consente più il blocco da parte del Consiglio

²⁹ Tale Programma è specificamente volto ad aumentare la liquidità nei Paesi dell'area euro, e in particolare ad aumentare la massa monetaria in circolazione, in vista di una potenziale situazione di deflazione. Esso, a differenza dell'OMT coinvolge tutti gli Stati e quindi non esclusivamente quelli che hanno chiesto assistenza finanziaria al MES, e consiste in acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario, la cui quantità viene stabilita *ex ante*, mediante la BCE e le Banche centrali dei Paesi della zona euro.

³⁰ Esso è stato introdotto, a decorrere dal gennaio del 2011, in virtù di una Comunicazione della Commissione Europea diretta a *“Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e i posti di lavoro – Strumenti per una governance economica più forte in ambito UE”*, e poi successivamente con una Decisione del Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010.

³¹ Tale strumento, formato mediante atti di diritto europeo derivato, si riferisce all'area euro ed è vigente dal maggio del 2013; consta di 2 regolamenti mediante i quali si vorrebbe rendere più trasparente le decisioni di bilancio e rafforzare il coordinamento della zona euro a partire dal bilancio 2014: nello specifico, uno attiene alla procedura dei disavanzi eccessivi mentre l'altro alla sorveglianza rafforzata per gli Stati membri in difficoltà a causa della loro stabilità finanziaria e per quei Paesi che sono destinatari di assistenza finanziaria o che la stessa si concluda. In breve, si tratta un ulteriore sistema di monitoraggio rispetto a quello svolto nell'ambito del PSC, che vorrebbe integrare all'interno dell'ordinamento europeo a alcuni elementi del c.d. Fiscal Compact.

³² Tale atto disciplina in forma più stringente: la sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche; le modalità di attuazione della procedura sui disavanzi eccessivi; l'effettiva sorveglianza nella zona dell'euro.

se non con maggioranza qualificata. Con tale disciplina si rafforzano i poteri di sorveglianza della Commissione, tra cui la proposta di attivazione delle sanzioni, e un meccanismo che obbliga appunto il Consiglio a motivare espressamente la volontà di non applicare le richieste della Commissione, ed infine cerca di promuovere il c.d. “dialogo economico” tra il Parlamento Europeo e il Consiglio e la Commissione.

E sia ricorrendo alla fonte internazionale, con il c.d. Fiscal Compact³³, ovvero al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria (TSCG), sottoscritto, nel marzo del 2012, al di fuori della procedura di revisione dei Trattati stabilita dall’art. 48 del Trattato sull’UE, con il quale 25 Paesi dell’Unione Europea³⁴ si impegnano a introdurre nei rispettivi ordinamenti il pareggio di bilancio e a rendere “sostenibile il debito”, per quegli Stati il cui debito ecceda il 60% del PIL – di cui all’art. 1 del protocollo sui disavanzi eccessivi –, mediante una riduzione media annua pari ad 1/20³⁵. Tale atto, nell’individuare puntuali parametri, si inserisce nello strumentario normativo in continuità col Patto di stabilità e crescita da poco rivisitato, rafforzandone i vincoli di bilancio.

Dal punto di vista delle fonti, si tratta, dunque, di un atto che ha natura di un accordo internazionale, ossia di un trattato come quello relativo al MES, che si pone al lato dei Trattati europei e sebbene faccia in parte ricorso alle Istituzioni europee, e specialmente alla Commissione e alla Corte di Giustizia, produce obblighi internazionali esterni all’ordinamento europeo in senso stretto³⁶.

A tale riguardo, inoltre, viene in considerazione il profilo relativo alla configurazione del sindacato sul recepimento delle regole di governo dei conti pubblici da parte degli ordinamenti degli Stati membri e al rispetto del rinnovato vincolo di bilancio³⁷, allorché questo, come nel caso italiano, sia stato introdotto nella Carta costituzionale con i novellati artt. 81 e 97³⁸. E’ utile sottolineare che, ai sensi dell’art. 8, par. 1, del TSCG³⁹,

³³ Cfr., DE IOANNA P., “Fiscal Compact tra istituzioni ed economia”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* n. 1-2/2013, p. 13.

³⁴ Tranne il Regno Unito e la Repubblica Ceca, che erano contrari all’introduzione di tali vincoli nei rispettivi ordinamenti, e quindi alla revisione formale del TFUE.

³⁵ La regola sulla sostenibilità del debito pubblico è contenuta nell’art. 4 del TSCG, ma già presente fra gli atti che formano il c.d. Six Pack (Regolamento UE n. 1177/2011).

³⁶ In base all’art. 3 del Trattato secondo cui “Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell’Unione Europea”, benché in tema di gestione dei disavanzi statali, com’è noto, esistano delle previsioni nei Trattati e in particolare il Protocollo n. 12.

³⁷ Sul punto, cfr. RIVOSECCHI G., “Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione”, in *Rivista AIC* n. 3/2012, p. 6.

³⁸ Come segnalato da PINELLI C., “Interpretazione e interpreti dell’equilibrio di bilancio”, in *Rassegna Astrid* n. 6/2015, pp. 1-2, posto che le tali discipline non si sono limitate a stabilire regole ma hanno distribuito poteri e responsabilità fra istituzioni nazionali ed europee, in merito alla loro osservanza assume significativa rilevanza “l’individuazione delle istituzioni chiamate a prendere decisioni sulla base di una od altra interpretazione dei testi in questione, delle possibilità e dei limiti di interpretazione di ciascuna, nonché dei possibili conflitti reciproci e delle relative composizioni. In particolare, la ricerca dei margini di flessibilità delle nozioni in esame ... non avrebbe molto senso se non si considerassero contestualmente i soggetti chiamati a valutarli”, posto che le tali discipline non si sono limitate a stabilire le regole ma hanno distribuito poteri e responsabilità fra istituzioni nazionali ed europee in merito alla loro osservanza,

³⁹ Così recita “La Commissione europea è invitata a presentare in tempo debito alle parti contraenti un rapporto sulle misure adottate da ognuna di esse ai sensi dell’art. 3. Se la Commissione europea, dopo

vengono attribuite alla Corte di Giustizia le controversie tra la Commissione europea e uno Stato membro in ordine alla violazione delle previsioni relative alla procedura di sorveglianza sui bilanci nazionali; ciò desta delle perplessità poiché, prescindendo da ulteriori considerazioni, potrebbe determinare un incremento delle asimmetrie posto che si assegna ad un organo giurisdizionale un controllo unilaterale, previo accertamento della violazione del meccanismo correttivo, che di norma è di natura politica, così scoprendo il persistente squilibrio tra la Commissione e i Parlamenti nazionali su cui si incentra l'intera procedura nazionale relativa alla decisione di bilancio⁴⁰.

In definitiva, l'adozione di tale strumento, rendendo possibile il deflusso della sovranità di bilancio degli Stati membri in un sistema prevalentemente intergovernativo a detrimento di quello comunitario, ancora una volta fa emergere una perdurante carenza democratica, giacché tutte i provvedimenti ritenuti utili a fronteggiare la crisi sono state assunte senza il coinvolgimento dei popoli europei, o solo parzialmente considerati mediante il Parlamento europeo, da cui in definitiva traspare una visione dell'Unione Europea dal punto di vista degli Stati membri, dal momento che, nell'ultima decade, sembra prevalere la forza intrinseca degli Stati membri e la loro visione dell'Europa, a discapito dell'identità europea.

Da altro angolo visuale, come segnalato in dottrina, appare inoltre necessario evidenziare un elemento di rilevante pervasività connesso al fatto che col Fiscal Compact una parte considerevole della sovranità, quella relativa al bilancio della Stato, viene messa in comune, non al fine di recepire la regola del pareggio di bilancio in ciascun ordinamento giuridico nazionale, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale – che ad un primo sguardo sembrava avesse un carattere “più esortativo che perentorio”⁴¹ –, “quanto soprattutto con la previsione dell'inserimento di clausole automatiche di correzione e con la previsione di un sistema sanzionatorio azionabile come conseguenza del mancato rispetto delle regole sul disavanzo e il contenimento del debito, sino a prevedere delle azioni costrittive nei confronti del singolo Stato membro inadempiente”⁴². Ora, a fronte di un sacrificio di tale portata appare quasi ovvio domandarsi, dal punto di vista degli Stati membri, quale siano gli effetti in termini di beneficio comune e se con questo Trattato⁴³ il governo

aver offerto alla parte contraente l'opportunità di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che una parte contraente abbia violato le previsioni dell'art. 3, la materia sarà deferita in Corte europea di giustizia dell'Unione europea da una o più parti contraenti. In ambo i casi, la sentenza della Corte europea di giustizia sarà vincolante per la parte in causa, che adotterà le misure necessarie per eseguire la sentenza entro un termine stabilito dalla Corte”.

Da ciò se ne deduce l'unilateralità del rimedio giurisdizionale sancito dal c.d. Fiscal Compact, giacché “la possibilità di adire la Corte di giustizia da parte di uno Stato membro dell'UE-parte contraente del TSCG è subordinata alla condizione che la Commissione abbia accertato la violazione del meccanismo correttivo, mentre non si prevede che uno Stato membro possa adire la Corte per violazione delle prerogative del proprio parlamento, nonostante la sussistenza di un apposito fondamento giuridico nel diritto dell'Unione”, come osservato da PINELLI C., *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰ Al riguardo, cfr. sentenza della Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, Commissione/Consiglio-Patto di Stabilità e Crescita.

⁴¹ Cfr., MAZZIOTTI M., “Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, p. 3791.

⁴² Cfr. MANGIAMELI S., *op. cit.*, p. 10.

⁴³ In particolare, si vedano gli articoli 9, 10 e 11.

della politica economica europea esprima una tappa evolutiva in linea con quanto accade negli ordinamenti a struttura federale.

In proposito, attenta dottrina ritiene che con “il Fiscal Compact siamo in presenza di alcuni Stati che pongono le basi di un controllo su altri Stati, senza rafforzare le Istituzioni e la democrazia europea. Anzi si fa di tutto per mantenere un controllo nazionale sulle condizioni economiche degli altri Stati membri ed evitare che le Istituzioni europee, sotto il controllo congiunto del Consiglio e del Parlamento europeo, assumano la direzione della politica economica”⁴⁴.

In tale contesto, posto che le politiche di *deficit spending* sono inibite dal PSC nonché dai parametri fissati nell’art. 126 del TFUE e dal Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi e poi dagli impegni assunti col TSCG, a cui si affianca l’impossibilità di fare ricorso all’indebitamento per finanziare il rilancio economico da parte di singoli e determinati Stati membri in difficoltà, la sola alternativa residuerebbe nel disegnare un piano europeo di sviluppo economico sostenibile, ma ciò attualmente sembra rimanere sullo sfondo dell’orizzonte europeo e, pertanto, in ultima analisi, si può cogliere un effetto di ulteriore frantumazione tra gli Stati membri che “esalta” le volontà egoistiche.

III. L’Europa, la crisi e i suoi riflessi nella prospettiva della trasformazione della forma di Stato: uno sguardo sull’esperienza italiana a confronto con quelle spagnola e tedesca.

Appare di tutta evidenza che gli effetti dello strumentario normativo europeo, e segnatamente del c.d. Fiscal Compact, si riverberino in particolare sugli enti territoriali qualunque sia la forma di Stato (federale, regionale o autonomico), posto che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, e il connesso rinvio mobile a discipline quali il Fiscal Compact e il diritto dell’Unione Europea, ineluttabilmente producono effetti su tutti i livelli di governo. Difatti, il conseguimento dell’equilibrio nelle finanze pubbliche può realizzarsi solo col contributo degli enti territoriali, in quanto questi essendo dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa rappresentano una componente determinante del saldo complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Da tale ottica, sembra opportuno, benché in forma essenziale, considerare il contesto istituzionale in seno al quale si è andato sviluppando il *federalizing process*, con particolare riferimento alla materia economico-finanziaria. E se si considera il fatto che in una fase di recessione le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo risultano sottoposti a tensione, la crisi, inoltre, può cogliersi come un banco di prova della adeguatezza, o di torsione, di tali rapporti in relazione alla forma di Stato⁴⁵.

Sul piano generale, può dirsi che dalla capacità dello Stato di realizzare il coordinamento delle politiche finanziarie e di bilancio dei diversi livelli di governo dipende lo spazio dell’autonomia finanziaria e, in generale, della Costituzione territoriale.

In altri termini, si tratta di guardare all’ordinamento regionale attraverso la lente dei poteri economico-finanziari attribuiti ai distinti livelli di governo, e di coglierne il

⁴⁴ Cfr., MANGIAMELI S., *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵ Sul punto, di recente cfr. GAMBINO S. (a cura di), *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, Giuffrè, Milano, 2014.

contesto nonché la distinta attuazione, che ha conosciuto negli Stati il c.d. “federalismo fiscale”.

In linee essenziali, con tale locuzione si intende l'insieme delle regole che disciplinano il riparto dei poteri economico-finanziari fra centro e periferie, dalle quali discendono i rapporti finanziari tra il livelli governativi dei primi Stati federali, che possono sintetizzarsi nei seguenti principali elementi: a) la potestà impositiva, al fine di reperire risorse; b) la potestà di spesa, allo scopo di impegnare le risorse e c) il potere di stabilizzazione, in modo da riequilibrare le differenze nell'ambito del territorio statale.

Com'è noto, ispirandosi alla risalente modellistica normativa di stampo federale, altri modelli non federali hanno preso corpo adattandoli nella “Costituzione economica territoriale”.

Partendo da quest'ultima ne consegue una duplice articolazione concettuale: da un lato, il concetto di “Costituzione territoriale”, quale insieme di norme dettate in materia di organizzazione verticale dei poteri e, dall'altro, quello di “Costituzione finanziaria”, ossia quelle regole che presidiano sia i flussi finanziari, sia le politiche di bilancio sul piano interno dell'ordinamento.

A seconda della tradizione costituzionale, in ciascun ordinamento la definizione di tali regole viene attribuita a determinate fonti, e infatti vi sono ordinamenti che le affidano alla Costituzione, taluni in prevalenza a leggi formali e altri ancora a fonti consuetudinarie e convenzionali.

Dal punto di vista della funzione delle fonti, si riscontrano norme di coordinamento statico, che definiscono i poteri e gli ambiti per ogni livello di governo e fonti di coordinamento dinamico, volte ad assicurare il collegamento fra i poteri e gli ambiti, che riguardano il funzionamento del federalismo fiscale⁴⁶.

In breve, si può assumere che la maggiore o minore tutela dell'autonomia degli enti subnazionali, soprattutto in tempo di crisi, dipende dal modello di funzionamento del federalismo fiscale, sicché per inquadrare i richiamati modelli risulta utile individuare le relazioni tra i poteri di imposizione, di spesa e la perequazione.

Sul piano generale, si può osservare che quando prevale il potere di tassazione, il principio di autonomia dei governi statali e federali si impone nei rapporti finanziari intergovernativi. Essi possono determinarsi nel quadro delle rispettive competenze e nei limiti posti dalla Costituzione (con norme di coordinamento statico), e mediante la misura dell'imposizione (concorrenza tra sistemi di tassazione). Inoltre, ciascun livello di governo, si assume la responsabilità delle scelte in materia fiscale e delle decisioni di spesa, con un proprio bilancio e possono in parte fare ricorso all'indebitamento, entro i limiti costituzionali posti a tutela della Federazione.

In breve, può affermarsi che la tensione tra i principi di autonomia e di coordinamento è espressione del principio federale di equiordinazione tra livello centrale e governi periferici.

⁴⁶ Sulla distinzione tra le norme di coordinamento statico e quelle di coordinamento dinamico, cfr., CAVALLINI CAEDDU L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari del 15-16 ottobre 2010), Napoli, Jovene, 2012, e in particolare BRANCASI A., “Ambiti e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale”, p. 3, e RIVOSECCHI G., “Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali”, p. 45.

E sebbene possono darsi sovrapposizioni e sconfinamenti tra sub-sistemi, in forza delle norme di coordinamento dinamico, ciascun livello di governo gode di garanzie volte a tutelare le proprie attribuzioni, sia in sede politico-istituzionale che in quella giurisdizionale.

Il Governo centrale è titolare del potere di stabilizzazione dell'economia, che, come è avvenuto anche di recente nell'esperienza statunitense⁴⁷, soprattutto nei periodi di crisi, può espandersi, nonostante agli Stati federati sia formalmente riconosciuta la possibilità di adire la Corte Suprema in ragione dell'eccesso di potere della Federazione.

E ancora, in tale cornice, si può osservare che allorquando nelle relazioni finanziarie intergovernative prevale l'elemento riconducibile alla redistribuzione delle risorse, sembra configurarsi un modello di federalismo di tipo solidale, dal momento che viene primariamente in considerazione il principio perequativo e, di conseguenza, si impone a tutti i livelli di governo di contribuire con le loro risorse all'equilibrio generale del sistema.

Invece, il c.d. "federalismo fiscale di spesa" è un modello basato sulle esperienze regionali (Italia e Spagna⁴⁸ sono assimilabili a tale modellistica), ove le relazioni finanziarie fra livelli di governo si fondano sul riconoscimento di un'ampia potestà di spesa in capo alle autonomie territoriali e, praticamente, sull'assenza di meccanismi fiscali competitivi.

Le regole che presidiano alle relazioni finanziarie tra livello di governo centrale e governi periferici riflettono la struttura dello Stato, che si connota per la preminenza del governo centrale sui livelli di governo territoriali.

In tale modello, la Costituzione sancisce i principi di autonomia e di sufficienza finanziaria, senza tuttavia prevedere specifiche garanzie a protezione delle attribuzioni regionali, e ponendo una serie di limiti al principio di autogoverno finanziario. E, difatti, l'indirizzo politico-finanziario è prevalentemente espressione di una decisione unilaterale dello Stato centrale, giacché la partecipazione dei governi regionali alle decisioni in materia finanziaria è limitata ad organi che svolgono funzioni prevalentemente consultive – Conferenze, Consigli, ecc. –. Le decisioni in merito alla quantità di risorse da attribuire ai territori spetta al legislatore centrale e, inoltre, bisogna osservare che anche la perequazione risulta influenzata dagli effetti di un sistema fortemente sbilanciato tra entrate e spese, per cui essa finisce per svolgere una funzione di sostegno alle spese degli enti, anziché agire come fattore di riequilibrio delle differenze.

⁴⁷ Secondo un'autorevole dottrina economica, la crisi finanziaria internazionale ha sconvolto la tesi in base alla quale gli spazi di *policy*, sia monetarie che fiscali, erano estremamente limitati: infatti, sebbene in una prima fase nell'esperienza statunitense la crisi sia stata contrastata dalla FED mediante politiche monetarie espansive di tipo tradizionale mediante operazioni di mercato aperto, poi, con l'aggravarsi della crisi finanziaria, le iniziative della FED tanto con riguardo all'abbassamento dei tassi di interesse di *policy* quanto in termini di immissione di liquidità nel sistema sono divenute via via più radicali. La FED ha così operato una strategia che ha finito per sovrapporre le politiche monetarie alle politiche fiscali, divenuta ancora più pervasiva con l'avvio del primo QE e poi dei successivi. Sul punto, si veda MESSORI M., "I nuovi legami fra politica monetaria e politica fiscale nella UEM. L'impatto sul bilancio pubblico dei paesi ad alto debito", in *Rassegna Astrid* n. 7/2015.

⁴⁸ Cfr., LOPEZ AGUILAR J.F., *Lo Stato autonomico spagnolo*, in PUZZO F. (a cura e con traduzione), Padova, Cedam, 1999.

In definitiva, le autonomie regionali mancano di una reale potestà tributaria e della garanzia costituzionale di risorse sufficienti a coprire le spese delle funzioni pubbliche loro attribuite, nonché quelle connesse alle attività di interesse generale.

Pertanto, il modello di federalismo fiscale di spesa sembra emergere come quello più ‘vulnerabile’ ad esprimere l’equilibrio tra i poteri finanziari, da un lato perché ingenera molti problemi sul come reperire e distribuire le risorse, e dall’altro perché appare inefficace nel coniugare il principio autonomistico con quelli di unità e di uguaglianza⁴⁹.

Inoltre, bisogna sottolineare che sia il contenuto che le finalità del coordinamento, attribuiti al legislatore statale, subiscono l’influenza degli effetti dei cambiamenti che attengono al contesto economico e al sistema politico.

Nei momenti di crisi, il coordinamento non si limita a fissare gli obiettivi nazionali, ma introduce penetranti strumenti che condizionano le autonomie territoriali tanto in relazione all’entità quanto alla destinazione della stessa. Infatti, lo Stato utilizzando lo strumento della funzione di coordinamento – o delle esigenze unitarie –, finisce per regolare vari ambiti materiali che sarebbero riservati alla competenza regionale e finisce per attrarre nella sfera statale materie e funzioni amministrative⁵⁰.

Si può, quindi, concludere che con l’insorgere della crisi la Costituzione territoriale finanziaria degli Stati unitari a base regionale si è rivelata quella meno adeguata a resistere alle spinte centripete, tanto per la debolezza della struttura istituzionale, quanto per la tempistica che ha riguardato lo sviluppo del federalismo fiscale.

Infatti, in Italia, col volgere della crisi, vengono in evidenza abbastanza chiaramente le tendenze del legislatore, sia costituzionale che ordinario, dirette a valorizzare la ‘valenza finalistica’ dell’esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, e dunque non limitandosi alla determinazione dei principi fondamentali sulla materia, di cui al comma 3 dell’art. 117 Cost., da cui ne derivano effetti pervasivi e invasivi sul corpo delle competenze regionali⁵¹.

A tale proposito, inoltre, bisogna segnalare che la crisi ha prodotto i suoi effetti sugli Stati regionali europei nel momento in cui questi ultimi, con modalità e forme diverse, si accingevano a correggere il proprio modello di “federalismo fiscale”, con l’intento di introdurre nel sistema autonomistico elementi di responsabilità e solidarietà⁵². In particolare, sia in Italia che in Spagna, nel corso della prima decade del nuovo secolo, il decentramento fiscale è stato oggetto di riforme soprattutto con riguardo alla potestà di spesa e alla perequazione in vista di un graduale riequilibrio tra le componenti del federalismo fiscale; esso passava mediante il rafforzamento del versante relativo alla potestà di entrata e al potenziamento dello strumentario al servizio della perequazione. In ambedue i Paesi sopra richiamati, l’attuazione delle riforme ha avuto inizio in concomitanza all’emergere della crisi e, dunque, si è misurata con le sue conseguenze.

⁴⁹ Cfr. MORELLI A., TRUCCO L., *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁵⁰ Invero anche prima della crisi, si pensi alla sentenza costituzionale n. 303/2003.

⁵¹ Si ricordi che a tale forza estensiva dell’azione della funzione di coordinamento della finanza pubblica, si affiancano anche altre previsioni di rango costituzionali riconducibili agli artt. 119 e 120 Cost., quale espressione di inderogabili esigenze unitarie sia dal punto di vista istituzionale che funzionale.

⁵² Di recente, cfr. ADAMO U., “Diritti e statuti di autonomia (Italia e Spagna)”, in MORELLI A., TRUCCO L., *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014.

Tanto in Italia quanto in Spagna, i Governi hanno adottato vari provvedimenti emergenziali ai fini del controllo della spesa, di cui molti in forma di decreto legge, che hanno ridimensionato l'autonomia politica e finanziaria dei livelli di governo territoriali⁵³.

In Italia, nel volgere dell'ultimo lustro, la legislazione statale è intervenuta in ambiti materiali di competenza regionale (dalla sanità alle prestazioni sociali, dall'organizzazione politica e amministrativa al personale), dettando normative in un crescendo di pervasività.

Sul piano interno, si realizza una legittimazione delle politiche di contrasto alla crisi attraverso il ricorso all'unità giuridica ed economica, alla costituzionalizzazione del c.d. principio del pareggio di bilancio, così finendo per determinare una neo-centralizzazione dei poteri e, di converso, la compressione delle forme di autonomia.

Il potere di controllo dello Stato e di indirizzo sulle decisioni delle regioni, come già osservato, ha trovato giustificazione in forza del combinato disposto di cui agli artt. 117, comma 3, Cost., che attribuendo allo Stato titolo competenziale a disciplinare i principi di coordinamento della finanza pubblica legittima i vincoli alla legislazione regionale, e 119 Cost., ove sulla base dei principi di coordinamento dell'attività finanziaria regionale si è legittimato il livello centrale a dettare i limiti ai saldi di bilancio.

In altri termini, sembra prendere corpo una sorta di *supremacy clause* implicita sulla legislazione regionale in virtù dell'azione combinata delle istanze riconducibili al principio di unità e di equilibrio di bilancio, nonché ai poteri sostitutivi, *ex art.* 120, comma 2, della Costituzione.

Appare evidente, quindi, che tali politiche, sebbene siano state realizzate in larga parte degli Stati dell'area Euro, negli Stati regionali – quasi fino al punto da prefigurare una specie di sospensione delle garanzie costituzionali di autonomia – hanno messo in questione, in particolare, le relazioni finanziarie tra centro e periferie, incidendo e limitando l'autonomia finanziaria di spesa che in tali esperienze rappresenta il principale elemento dell'autonomia.

IV. L'impatto della crisi economico-finanziaria in Italia e i suoi riflessi sul regionalismo.

Se a livello sovranazionale, l'accentuarsi della crisi impegnava le Istituzioni Europee nel dar corso alla riforma della politica economica e finanziaria, conclusasi col Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e la *Governance* (c.d. Fiscal Compact), in base al quale gli Stati membri adottano rigorose misure di disciplina delle politiche di bilancio, in quanto parte del coordinamento europeo delle finanze pubbliche⁵⁴.

⁵³ Con riferimento alle esperienze spagnola, francese e tedesca, di recente si vedano, ARROYO GIL, A., GIMENEZ SANCHEZ I.M., "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia", e ALBERTI ROVIRA E., "El impacto de las crisis financieras en el Estado autonómico español", ambedue in *Revista Española de Derecho Constitucional* n. 98/2013.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del TSCG, infatti, gli Stati sottoscrittori del Patto si impegnavano a prevedere nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, mediante "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"

Sul piano nazionale il fronte dei tagli alla spesa impegnava il legislatore statale italiano, che, in un breve lasso di tempo, allo scopo di attuare il Patto, ha approvato la legge cost. n. 1/2012, di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119, che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale⁵⁵.

Come sottolineato da attenta dottrina, una prima considerazione va svolta, innanzitutto, in ordine al metodo, nel senso che la modifica introdotta nella Carta costituzionale con la legge n. 1/2012 pare invertire i termini in quanto “finché la legittimazione delle istituzioni europee deriva dagli stati e dalla costituzioni nazionali, si dovrebbe partire dalla dottrina dei contro limiti rispetto alle cessioni di sovranità economico-finanziaria in favore dell’Unione e non viceversa misurare la compatibilità delle norme (costituzionali e legislative) di governo dei conti pubblici a vincoli europei”⁵⁶, soprattutto quando questi atti vivono in virtù di accordi prefigurati fuori dallo stesso diritto dell’Unione Europea.

Peraltro, bisogna sottolineare che con tale modifica costituzionale, non essendo doverosa poiché il vincolo era essenzialmente di natura procedurale⁵⁷, per la prima volta nella storia del diritto dell’Unione Europea si realizza un’incisione “sul monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio”⁵⁸.

E, ancora, si ritiene, come evidenziato in dottrina, che la norma che sollecita l’introduzione nella Carta costituzionale del divieto di disavanzi eccessivi contrasti col “rispetto per le identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali”, che tra le altre funzioni include evidentemente la funzione di bilancio quale tipica manifestazione della sovranità dello Stato⁵⁹. Si tratta di una riforma che incidendo profondamente sulla Costituzione finanziaria, produce effetti sistemici, e segnatamente con riguardo al grado di pervasività e di condizionamento che determina sul potere di bilancio⁶⁰; una funzione o, per meglio dire, quelle decisioni di spesa e di bilancio e quelle scelte relative alla determinazione degli equilibri economico-finanziari che aderiscono alla risalente concezione dei rapporti tra Esecutivo e Assemblee

⁵⁵ Cfr., BIFULCO R., 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, Giappichelli, 2013; FERRARA G., “Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo”, in *Costituzionalismo.it* del 31/3/2014; BILANCIA F., *Note critiche sul pareggio di bilancio, op. cit.*, p. 3, ove secondo l’Autore con l’approvazione di tale riforma si rischia di mettere in discussione la scelta per un determinato modello sociale.

⁵⁶ Al riguardo si vedano le riflessioni di RIVOSECCHI G., “Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria”, in *Rivista AIC* n. 3/2013, p. 18.

⁵⁷ Che non comportasse necessariamente l’obbligo di una revisione costituzionale da parte degli Stati trova conferma anche nella Decisione n. 2012-653, del 9 agosto 2012, del Consiglio costituzionale francese, il cui tenore letterale invece sollecitava gli Stati ad adottare “disposizioni vincolanti e di natura permanente ...”. Su tale problematica si vedano, LUCIANI M., “Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini”, in *Rassegna Astrid* n. 3/2013, p. 25, e CASSELLA R., “Il consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal Compact”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

⁵⁸ Bisogna ricordare in proposito che il preludio alla riforma dell’art. 81 Cost. risale alla Lettera da parte del Governatore della BCE, del 5 agosto 2011, indirizzata al Governo italiano, presieduto da Berlusconi prima e da Monti dopo, ove si indicavano sia i settori sui quali intervenire per tagliare la spesa sia la fonte normativa da utilizzare, ossia il decreto legge, e finanche si suggeriva una revisione della Costituzione in materia di bilancio.

⁵⁹ Cfr., PINELLI C., *op. cit.*, p. 7.

⁶⁰ Cfr., DE MARTINO F.R., “Revisione dei trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana”, in *Rivista AIC* n. 1/2015

rappresentative e quindi, nel sistema parlamentare, rinvia alla legittimazione politica che discende dalle relazioni tra gli organi Governo e Parlamento, secondo cui al Governo spettano le scelte di politica finanziaria mentre al Parlamento il potere di controllo sulle stesse, e ciò, come già richiamato, si connette inestricabilmente col principio della rappresentanza politica e in buona sostanza col carattere democratico della Costituzione.

D'altro canto, sul piano interno, con riguardo alla problematica dei margini di flessibilità da parte degli organi nazionali, di cui si diceva sopra, assume un'incisiva portata il superamento del carattere formale della legge di bilancio introdotto col novellato art. 81 della Costituzione⁶¹, anche per le sue implicazioni sistemiche sulla Costituzione finanziaria, e in specie sul potere di decisione sul bilancio statale. In particolare, rileva la soppressione del comma 3 dell'art. 81, e cioè quella disposizione che, al tempo stesso, subordinava e impediva alla legge di bilancio di apportare modifiche alle altre leggi che ne vincolavano il contenuto: così che con la nuova formulazione viene meno la distinzione tra legge di bilancio e leggi di spesa, per come risultava in forza del combinato disposto dei commi 3 e 4 del previgente art. 81, e pertanto, nel quadro di una reciproca interazione, in ossequio al comma 3, mediante la legge di bilancio si fissava l'equilibrio finanziario generale, in nome dell'interesse generale alla sostenibilità della finanza pubblica, mentre in virtù del comma 4, previo le leggi di spesa e leggi tributarie, si riguardavano quegli interessi di settore connessi alla tutela dei diritti costituzionali⁶².

D'altra parte, un'ulteriore notazione attiene alla qualificazione del costituzionalizzato divieto di indebitamento, di cui al nuovo comma 2 dell'art. 81 Cost.⁶³, come fonte di coordinamento statico della finanza pubblica, oppure come norma di coordinamento dinamico: se si considera che le regole di coordinamento in senso statico – positivizzate nella carta costituzionale – attengono alla disciplina dei procedimenti decisionali che si riflettono sui conti pubblici nell'ambito del principio di legalità finanziaria, mentre quelle di coordinamento in senso dinamico, essendo influenzati dalla congiuntura del contesto, fanno riferimento ai provvedimenti di governo dei conti pubblici caratterizzati dall'indirizzo politico di maggioranza. Da ciò, inoltre, ne discenderebbe che la costituzionalizzazione del richiamato divieto di ricorso all'indebitamento, introducendo vincoli di contenuto, finirebbe, soprattutto in periodi di crisi, e vieppiù in tempi di recessione economica, per ingessare oltremodo la residua discrezionalità in capo al Governo e al Parlamento.

In questo quadro, si inseriscono altresì una serie di altre disposizioni, quali quelle, di cui agli artt. 97 e 81 Cost.⁶⁴ e la relativa legge di attuazione n. 243/2012, che, nel fissare

⁶¹ Di recente, si veda anche DI GASPARE G., “Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?”, in *Rivista Amministrazione In Cammino*, giugno 2015.

⁶² Su tale problematica, cfr. BRANCASI A., “L'obbligo di copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, p. 1690; SCACCIA G., “La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio”, in *Rivista AIC* 2012, p. 18; RIVOSECCHI G., “Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione”, *op. cit.*, p. 6; PINELLI C., *Interpretazione e interpreti*, *op. cit.*, p. 6.

⁶³ Così recita, “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”.

⁶⁴ Il nuovo art. 81 Cost., riformulato per effetto degli artt. 1 e 6 della legge cost. n. 1/2012, recita:

un principio di carattere generale diretto al perseguimento dell'obiettivo di maggior rigore nella gestione delle finanze pubbliche, producono effetti oltre che sullo Stato, su tutte le amministrazioni pubbliche⁶⁵ e sugli enti territoriali, in modo che tutti i livelli amministrativi territoriali sono chiamati in causa al fine di perseguire l'equilibrio di bilancio e contribuire ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea (art. 119.1 Cost.). A complemento del principio del pareggio si introduce, inoltre, un regime restrittivo per l'indebitamento delle amministrazioni, e particolarmente per i governi regionali e locali (art. 119.6 Cost.).

Con tale fonte costituzionale, inoltre, si attribuisce ad una legge rinforzata (art. 81.6 Cost.) la disciplina specifica di come lo Stato e gli enti debbano dare attuazione a tali principi.

Si prescrive, altresì, che la materia relativa all'Armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili è attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117.2 Cost.).

Il percorso delineato, che ha segnato il processo di riforme degli anni 2010-2012, impone agli Stati la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei Trattati, estendendo agli enti infra-statali la responsabilità del rispetto del Patto europeo di stabilità e di bilancio, e pertanto, guardando ad altre esperienze statuali, ne consegue che Regioni, Lander e Comunità Autonome devono contribuire all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito.

A partire da quest'ultima considerazione, in sintesi, può cogliersi che il disegno dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta ispirato a principi, quali: a) la responsabilità del perseguimento degli obiettivi economici europei (Patto di stabilità e crescita, Patto di Bilancio) spetti alla Federazione/Stato e ai Lander/enti regionali, *ex* art. 135.2 Costituzione spagnola (CE), art. 119.1 Cost., art. 109.2 Costituzione tedesca (LF)⁶⁶; b) il principio secondo cui il bilancio di tutti i livelli di governo deve essere in

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.

⁶⁵ Il comma aggiunto all'art. 97 Cost. recita: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

⁶⁶ In Germania, le principali scelte in materia furono introdotte, già nel 2009, mediante una significativa revisione della Costituzione, ove con riguardo al pareggio di bilancio (art. 105 LF) rileva soprattutto la previsione, di all'art. 109, comma 2, secondo cui il limite all'indebitamento può essere superato "nel caso di calamità naturale, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettano gravemente la sua capacità finanziaria", previa deliberazione a maggioranza dei membri del Bundestag e mediante un piano di ammortamento del debito. Inoltre, denota la soppressione della regola che permetteva alla Federazione e ai Lander di ricorrere all'indebitamento per

pareggio (l'art. 135.1 CE fa riferimento alla stabilità di bilancio⁶⁷, art. 119.1 Cost. con riguardo all'equilibrio di bilancio, art. 109.3 LF che sancisce il pareggio di bilancio); c) il freno all'indebitamento per i Länder/enti regionali viene computato in forma più stringente rispetto alla Federazione/Stato (art. 135.3 CE e art. 13 Legge organica n. 2/2012, art. 119.6 Cost. e art. 10 l. n. 243/2012, art. 109.3 LF); d) la stretta sorveglianza sulla gestione dei bilanci di tutte le amministrazioni in Germania viene affidata al Consiglio di Stabilità, in Italia si prevedono compiti di monitoraggio in capo al Ministero dell'Economia e l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di Bilancio (art. 5, l. cost. n. 1/2012), mentre in Spagna al Consiglio di Politica Economica e Finanziaria.

In tale quadro, nonostante la comune ispirazione, in ordine al coordinamento delle responsabilità finanziarie esistono, tuttavia, significative differenze tra il federalismo tedesco e il regionalismo italiano e spagnolo⁶⁸.

Negli Stati a base regionale, il coordinamento e la responsabilità finanziaria attengono a materie/funzioni previste in Costituzione, ma disciplinate dal legislatore, mentre la responsabilità degli enti in tema di gestione delle risorse pare condizionata negativamente dal fattore incertezza, sia con riguardo alla competenze che per le risorse.

Il già blando ruolo degli organismi di coordinamento risulta ancora più debole e, infatti, in Italia tale ruolo è attribuito al DPEF e ai documenti di bilancio⁶⁹, mentre in Spagna la definizione dell'obiettivo di stabilità è affidata allo Stato, sentito il CPFF.

L'obiettivo di stabilità in merito al contenuto del coordinamento è perseguito attraverso il controllo di tre grandezze macroeconomiche, e cioè il deficit, il debito e la spesa; riguardo alla spesa sono previsti specifici obiettivi e limiti, in quanto la decisione è correlata alla disponibilità delle entrate e ai limiti del deficit⁷⁰.

In definitiva, negli ordinamenti a base regionale, considerato che l'esercizio dei poteri di natura impositiva/tributaria sono rimasti una prerogativa dello Stato e che il ricorso al credito da parte degli enti è fortemente condizionato dai limiti all'indebitamento degli stessi, la spesa rappresenta l'unica grandezza macroeconomica che sembra ammettere manovre significative, poiché è l'unico versante dell'autonomia che ha conosciuto uno sviluppo in passato.

Appare con evidenza, quindi, che la variabile inerente la spesa sia la soluzione europea alla crisi, la quale prediligendo i limiti alla spesa come strumentario utile ad

finanziare spese in conto capitale. Sul punto, cfr. DE GRAZIA D., "L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012, p. 2501.

⁶⁷ Sulla revisione costituzionale in Spagna in merito al pareggio di bilancio, cfr. BLANCO VALDES R., "La reforma de 2011: de las musas al teatro", in *Claves de Razón Práctica* n. 216/2011, p. 12, e ALBERTI ROVIRA E., "La reforma del artículo 135 CE", in *Revista Espanola de Derecho Constitucional* n. 93/2011.

⁶⁸ Cfr., sia consentito rinviare a PUZZO F., *Il federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.

⁶⁹ Art. 11, comma 3, della legge n. 243/2012: In Italia la partecipazione delle regioni alle decisioni finanziarie si attua mediante la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la ripartizione del Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali concernenti i diritti civili e sociali (cfr. sentenza costituzionale n. 88/2014).

⁷⁰ Per la Spagna, si veda l'art. 12.1 della LOEP, ove si stabilisce che la spesa sia correlata alla crescita del PIB di medio periodo; in Italia, l'art. 5.1, lett. e, legge cost. n. 1/2012 e art. 5 della l. n. 243/2012 di attuazione del pareggio di bilancio.

assicurare la stabilità, rafforza le già orientate politiche nazionali e finisce per ridimensionare sempre di più gli spazi dell'autonomia finanziaria regionale.

Inoltre, pare necessario rimarcare, almeno in forma essenziale, gli effetti della crisi sulle fonti del c.d. federalismo fiscale. Esse consentono una lettura a due livelli: a) Fonti a cui viene attribuita la definizione della struttura fondamentale della Costituzione finanziaria territoriale; e cioè si tratta di norme di *coordinamento statico*, utili a definire competenze e ambiti; b) Fonti di attuazione, alle quali viene demandato il compito di definire le entrate, le spese, l'indebitamento, i controlli, le sanzioni, ovvero tutte quelle regole del coordinamento tributario e finanziario che connotano le relazioni tra Stato ed enti.

Entrambi i livelli interagiscono e, di frequente, si sovrappongono, ma, di recente, con i provvedimenti anticrisi, le misure di coordinamento dinamico sembrano pre-valere su quelle di coordinamento statico, determinando, di conseguenza, uno sconvolgimento del quadro delineato con la l. n. 42/2009⁷¹, attuativa dell'art. 119 della Costituzione.

Con la legge cost. n. 1/2012 prende forma una nuova fonte che incrocia la disciplina sul federalismo fiscale, e cioè la legge rinforzata di cui al novellato art. 81.6 Cost., riferibile alle finanze pubbliche in generale (bilancio e gestione finanziaria) e a quelle territoriali in particolare⁷².

Tale legge, al fine di salvaguardare la stabilità, oltre ad individuare i criteri per determinare gli enti che sono in equilibrio, prescrive regole di sorveglianza, anche preventiva, di correzione e di sanzione di quei comportamenti che si allontanano dagli obiettivi; in attuazione dell'art.119.6 Cost., inoltre, disciplina le procedure di indebitamento e dispone in ordine alla possibilità di richiedere, in capo alle autonomie territoriali, un ulteriore obbligo di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di sostenibilità del debito. La legge rinforzata, a sua volta, rinvia alla legge ordinaria l'attuazione di taluni profili, come la definizione delle sanzioni qualora non si consegua l'equilibrio, anche, ad esempio, mediante piani di rientro⁷³.

In definitiva, alla luce degli effetti della novella costituzionale del 2012, si può affermare che quest'ultima ha inciso profondamente sulle fonti del c.d. federalismo fiscale, e segnatamente su quegli aspetti della legislazione che disciplinano i limiti all'autonomia di bilancio, all'indebitamento e alla spesa⁷⁴, già riscontrabili nel Patto di Stabilità Interno (PSI).

Da ciò, ne consegue che talune fonti sul c.d. federalismo fiscale vengono attribuite ad una fonte superprimaria, il cui contenuto è parzialmente riconducibile ad una legge

⁷¹ Nell'ampia letteratura in merito a tale fonte attuativa del dettato costituzionale, di cui all'art. 119 Cost. *ante* riforma, sia consentito rinviare anche al mio contributo, PUZZO F., "Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione", in *Rassegna Astrid*, vol. 9, 2009, nonché ID, "Le Costituzioni finanziarie italiana e spagnola: esperienze a confronto", in *Nova juris interpretatio in hodierna gentium communione*, Volume monografico, Aracne, Roma, 2009.

⁷² Con riguardo al contenuto della legge rinforzata, si veda la legge cost. n. 1/2012 e segnatamente l'art. 5 che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni e le lett. *b* e *c* riconducibili in particolare alle finanze degli enti territoriali.

⁷³ Art. 9.4, l. n. 243/2012. Tali piani, che evocano da vicino i Piani di rientro sperimentati con riferimento al debito sanitario, prevalgono sulle regole dettate dal legislatore regionale, il quale deve conformarsi alle scelte concordate tra Stato e regione, altrimenti si incorre nell'intervento sostitutivo dello Stato.

⁷⁴ Infatti, una nuova disciplina del bilancio e dell'indebitamento per gli enti territoriali è desumibile dall'art. 5 della l. cost. n. 1/2012 e dagli artt. 9-12 della l. n. 243/2012, attuativa dell'art. 81.6 Cost.

costituzionale, mentre altre sono di competenza del legislatore ordinario⁷⁵ e della fonte regolamentare⁷⁶.

Insomma, i provvedimenti anticrisi di ordine congiunturale, e cioè le fonti di coordinamento dinamico, sembra abbiano cristallizzato una nuova “Costituzione finanziaria territoriale”, ove si manifestano con nettezza i principi del rigore che, a loro volta, consentono al legislatore una produzione prescrittiva nella materia/funzione del coordinamento.

Si consideri, inoltre, che le autonomie territoriali non possono contribuire alla definizione delle norme di coordinamento, sia perché il loro ruolo è ancillare, in quanto la loro partecipazione alle decisioni sul PSI nell’ambito della Conferenza unificata è limitata ad un ruolo consultivo, e sia, soprattutto, perché partecipano solo parzialmente alla produzione di atti legislativi dal momento che, in linea con la congiuntura emergenziale della politica dei tagli in versione antiregionalista⁷⁷, si è fatto prevalentemente ricorso allo strumento del Decreto-legge⁷⁸.

Si può concludere, nella prospettiva *de iure condito*, che il coordinamento finisce per determinare la misura dell’autonomia, piuttosto che presupporla e porsi come attività derivante dalla sua previa definizione da parte della Costituzione e delle leggi di attuazione⁷⁹. Pertanto, si potrebbe osservare che, nel volgere di pochi anni, si stia inverando la stagione che marca il passaggio da un embrionale modello di regionalismo cooperativo ad un “regionalismo coercitivo”⁸⁰.

In altri termini, in forza della capacità coercitiva delle norme a tutela della stabilità, la relazione tra Stati e Unione Europea, che comporta il controllo e la supervisione delle Istituzioni europee su quelle nazionali, si traspone anche alle relazioni tra Stato ed autonomie territoriali.

Un’ultima significativa considerazione, senza tuttavia entrare nel merito del progetto complessivo, va fatta con riferimento all’art. 119 Cost. di cui al progetto di riforma costituzionale attualmente *in itinere*.

Deve sottolinearsi innanzitutto che la norma in questione, ad un primo sguardo, sembra fotografare l’assetto successivo alla crisi, nel senso che i Comuni, le Città Metropolitane dispongono di risorse ... in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto con legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119.3 Cost.) ed, inoltre, la materia/funzione relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, attualmente spettante alla competenza concorrente, verrebbe trasferita all’interno delle materie/funzioni attribuite alla competenza esclusiva del legislatore statale, e, segnatamente, sarebbe allocata all’interno della lett. e dell’art.117.2 della Costituzione⁸¹.

⁷⁵ L. n. 42/2009, leggi di stabilità, decreti di urgenza, leggi di settore, ecc.

⁷⁶ Ad esempio, con riguardo ai criteri e alle modalità di attuazione delle disposizioni sull’indebitamento si rinvia ad DPCM, adottato d’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

⁷⁷ Cfr., Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, Corte dei conti, maggio 2012.

⁷⁸ Al riguardo, si vedano i DDLL nn. 112/2008, 78/2010, 98 138 e 201 del 2011, 95/2012, ecc.

⁷⁹ Cfr., CARBONI G.G., “Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario”, in *Rivista AIC* n. 2/2014.

⁸⁰ MANGIAMELI S., *op. cit.*, p. 31.

⁸¹ Quanto alle prospettive dell’autonomia finanziaria regionale nella riforma costituzionale in *itinere*, di recente cfr., ANTONINI L., “L’autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive”, in *Rivista AIC* n. 4/2014, p. 14.

I. La giurisprudenza costituzionale e l'autonomia finanziaria regionale: i recenti sviluppi al tempo della crisi.

In premessa bisogna sottolineare che, riguardo al tema dello Stato sociale ed alla effettività dei diritti sociali in particolare, oltre alla delicata problematica connessa all'incidenza del dialogo tra le Corti costituzionali nazionali e tra queste e la Corte di Giustizia⁸², viene in considerazione il ruolo delle Corti costituzionali di fronte alle misure di contrasto alla crisi dell'area euro⁸³, le quali sono chiamate a svolgere una primaria funzione, dal momento che incidono su un campo di intervento prevalentemente presidiato da norme di rango costituzionale a tutela dei diritti sociali⁸⁴. A queste, inoltre, quanto alle garanzie assicurate dalla giurisprudenza delle Corti internazionali, sul piano europeo, si affianca la Corte europea dei diritti dell'uomo⁸⁵.

Ora, considerate le difficoltà a definire un quadro sistematico della giurisprudenza delle Corti costituzionali europee, posto che vi sono, nei diversi sistemi costituzionali, Corti che, per ruolo e posizione, non sono assimilabili tra loro, in questa sede, con particolare riferimento al processo di integrazione europea, si rileva il fatto che vi sono Corti che possono intervenire in via preventiva nei procedimenti legislativi e, di conseguenza, esprimere un giudizio in astratto che consente di portare a sistema gli effetti che una riforma istituzionale di provenienza UE può determinare nel contesto costituzionale nazionale, mentre per altre, come quella italiana, la possibilità di intervento, in ragione della natura delle loro attribuzioni, è successiva alla vigenza di leggi di attuazione dei trattati dell'Unione Europea, e il cui esercizio, peraltro, prende le mosse a partire dal singolo caso concreto.

⁸² Cfr., RUGGERI A., "Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative", in *Federalismi.it*.

⁸³ Si pensi al caso del Tribunale costituzionale portoghese, ove si è posta la questione della compatibilità con i principi costituzionali di alcuni provvedimenti legislativi adottati in forza del piano di rientro dal debito sovrano pattuito tra il Portogallo e l'Unione Europea, in coordinamento col FMI e gli Stati membri a decorrere dal 2011. A tale proposito, si vedano le sentenze del Tribunale costituzionale portoghese nn. 353 del 5/7/2012 e 187 del 5/4/2013, che tuttavia nella sostanza correggono ma nel complesso non determinano un cambiamento di rotta alla direzione imposta dalle norme europee sulla legislazione di spesa nazionale. Sul punto, cfr. ABBIATE T., "Le Corti costituzionali dinnanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese", in *Quaderni Costituzionali*, 2013, p. 146.

⁸⁴ In merito all'incidenza della crisi sull'effettività dei diritti nell'ampia letteratura, si vedano almeno SPADARO A., "I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)" in *Rivista AIC* n. 4/2011; GABRIELE F., "Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione", in *Rivista AIC* n. 3/2013; CIOLLI I., "I diritti sociali al tempo della crisi economica", in *Costituzionalismo.it* n. 3/2012; SALAZAR C., "Crisi economica e diritti fondamentali", in *Rivista AIC* n. 4/2013 e ID, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012; GAMBINO S., NOCITO W., "Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto", p. 75, in CHIARA L., FORTE F., GAMBINO S., MOSCHELLA G., NAVARRA P., NOCITO W., RUGGERI A. (a cura di), *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁸⁵ In tema di protezione dei diritti umani dei soggetti più deboli da parte della Corte EDU, cfr. FIERRO M., NEVOLA R., DIACO D., "La tutela dei diritti e i vincoli finanziari", *Quaderno di giurisprudenza costituzionale*.

Tuttavia, nonostante le difficoltà connesse alla valutazione di sistema in ordine al processo di integrazione interordinamentale, la giurisprudenza costituzionale italiana risulta invece rilevante sia con riguardo alla legislazione sull'emergenza finanziaria, e dunque sugli effetti dei provvedimenti di contrasto alla crisi in rapporto ai livelli di garanzia dei diritti sociali, sia in tema di autonomia finanziaria e di bilancio dei livelli di governo regionali e locali, sebbene la stessa faccia prevalentemente perno sul riparto di competenze fra i livelli di governo territoriali.

In breve, può dirsi che, in buona misura, le principali pronunce hanno avuto per oggetto i tetti all'attività di spesa di regioni ed enti locali, l'esercizio del coordinamento della finanza pubblica, i limiti all'indebitamento, mentre di scarso interesse appare la giurisprudenza relativa alla potestà tributaria regionale e di perequazione.

In tema di potestà impositiva regionale, nell'orientamento giurisprudenziale della Consulta, si registra una sostanziale continuità: ad esempio, di recente vieppiù, con le sentenze nn. 97/2013 e 26/2014 il Giudice costituzionale ha sostenuto che rientra nella disponibilità della legislazione dello Stato la determinazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale, e pertanto il legislatore statale può ridurre l'ammontare complessivo del gettito di un'imposta alla quale partecipino le regioni, senza che da ciò ne discenda un diritto alla compensazione per le stesse regioni, incluse quelle ad autonomia speciale purché non venga compromesso l'esercizio delle funzioni regionali.

Quanto alla perequazione, la giurisprudenza della Corte risulta scarna, e ciò sembra imputabile, tanto alla ormai risalente inattuazione di tali profili del federalismo fiscale, quanto alla difficoltà di adire la Corte mediante questioni di costituzionalità concernenti il riparto del fondo perequativo, negoziato "sul piano politico", in sede di Conferenza Stato-regioni.

Tutt'altro orientamento, invece, si registra nelle decisioni che attengono alla potestà di spesa, nonché ai poteri connessi al bilancio ed all'indebitamento, già ancor prima che venisse approvata la legge cost. n. 1/2012. In tal senso, a conferma del significativo mutamento del paradigma di giudizio, basti pensare alla portata che assume l'interpretazione estensiva del principio di copertura delle leggi regionali, e nella fattispecie estendendo appunto l'obbligo di copertura ad una legge di bilancio regionale, cui ha fatto ricorso il Giudice delle leggi, concorrendo a ridefinire la natura stessa della legge di bilancio, nella sentenza n. 70/2012, oppure nella pronuncia n. 115/2012 benché in tal caso rilevi il difetto di copertura.

Sul piano generale, con riferimento al versante dell'autonomia regionale finanziaria di spesa si riscontrano significativi orientamenti giurisprudenziali, così sintetizzabili: a) le disposizioni della legge di coordinamento statale, introducendo regole in alcuni settori e ponendo limiti stringenti alle scelte degli enti, risultano più pervasive; b) l'autonomia regionale di bilancio conosce un rigoroso controllo sia in ordine alla destinazione delle risorse che alla copertura delle spese; c) la legislazione post-crisi ha via via interessato anche le regioni speciali, alle quali si estendono i limiti alla spesa⁸⁶; d) il rafforzamento dei poteri di controllo e sanzionatori, per far sì che i limiti siano rispettati.

⁸⁶ In tema di regioni a statuto speciale, di recente cfr. D'ATENA A., "Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali", in *Rivista AIC* n. 4/2014.

Difatti, il giudice delle leggi attribuendo una natura finalistica alla materia/funzione del coordinamento ha legittimato provvedimenti via via più puntuali e penetranti alle politiche di bilancio finendo per irrigidire i limiti alla spesa attraverso la riduzione del finanziamento imposto dalla crisi (cfr., ad esempio, sentt. cost. nn. 237/2009 e 52/2010), a salvaguardia dell'equilibrio finanziario.

Di converso, la tutela dell'altro bene coinvolto, ossia l'autonomia finanziaria, è invece affidata alla verifica dei requisiti/vincoli minimi del coordinamento, già fissati dal Giudice costituzionale (globalità, temporaneità e non esaustività delle prescrizioni⁸⁷, che tuttavia nella maggior parte dei casi si risolve a favore delle esigenze di coordinamento.

Infatti, sono state considerate legittime le limitazioni concernenti gli ambiti dell'organizzazione e del funzionamento della regione (sent. n. 229/2013), del personale (sentt. nn. 27 e 87 del 2014), della sanità specie con riguardo ai piani rientro (sentt. nn. 53 e 79 del 2013), dell'esercizio associato di funzioni dei comuni (sent. n. 44/2014), della riduzione dei costi della politica (sentt. nn. 23 e 35 del 2014).

Le pronunce della Consulta con l'emergere della crisi hanno costantemente ampliato gli spazi del legislatore statale, in un primo momento facendo perno sul carattere transitorio della disciplina impugnata (sentt. nn. 148 e 193 del 2012), e poi invocando gli obblighi derivanti dal combinato disposto degli artt. 81 e 119 Cost., pervenendo ad una ulteriore compressione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale (ad esempio, in tema di piani di rientro si veda la sent. n. 2/2010).

In virtù del novellato art. 81 Cost., un orientamento simile di progressivo condizionamento riguarda l'autonomia di bilancio, ove il controllo risulta assai più severo rispetto alle disposizioni che prevedono spese senza certezza di copertura (cfr., sentt. nn. 26 e 212 del 2013 e 141/2014); assenza di un adeguato accertamento dell'equilibrato bilanciamento delle risorse; utilizzo di risorse già finalizzate da norme di coordinamento a spese diverse; od ancora, che alcune risorse delle regioni derivanti da vendite vengano destinate alla riduzione del debito piuttosto che ad altre spese (sent. n. 205/2013).

Da ultimo, per rimarcare l'orientamento giurisprudenziale sempre più restrittivo, è utile richiamare la sentenza n. 88/2014, il cui giudizio al vaglio della Corte, promosso da alcune regioni, verteva sulla legge n. 243/2012: esso si è concluso con una decisione di rigetto delle censure, ove le motivazioni si incentrano sull'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni dell'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito, argomentando che il nuovo sistema di finanza pubblica, introdotto nel 2012, conosce "una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge", ma senza tuttavia considerare che il riparto degli oneri finanziari continua ad essere deciso dal livello nazionale.

In merito a tale questione, alla luce dell'indissolubile connessione fra art. 81 Cost. e legge organica – cioè la legge n. 243 del 2012 –, come avvertito da attenta dottrina, nel

⁸⁷ Tali vincoli in particolare sono riferiti: all'entità del disavanzo di parte corrente, ovvero la crescita della spesa corrente, ma solo in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, così che la limitazione del potere di spesa deve considerare un aggregato complessivo, avere natura transitoria e non esaustiva dei modi e degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi; cfr., sentenze costituzionali nn. 182/2011, 139/2012, 205, 229 e 236 del 2013, 22, 23 e 79 del 2014.

momento in cui si pongano al vaglio della Corte questioni di costituzionalità che attengano alla tutela delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁸⁸, bisognerebbe considerare che “l’interposizione della legge organica fra l’art. 81 Cost. e le leggi di spesa avrebbe consentito una maggiore elasticità interpretativa”⁸⁹, in modo da preservare qualche margine di flessibilità in capo alla Corte medesima con riguardo all’interpretazione delle clausole volte a garantire i richiamati livelli essenziali delle prestazioni e funzioni concernenti i diritti civili e sociali. E, soprattutto, bisogna domandarsi quale interpretazione sia possibile a fronte di eventuali censure inerenti leggi di spesa e, in particolare, l’insufficienza del “Fondo straordinario per il concorso dello Stato”⁹⁰, posto che una tale previsione potrebbe non essere sufficiente a compensare l’attuale debolezza dello Stato sociale⁹¹. Una declaratoria su “leggi di spesa impugnate per manifesta inadeguatezza delle risorse necessarie al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti fondamentali si risolverebbe infatti in un giudizio diretto circa la compatibilità coi principi supremi dei principi costituzionali dell’equilibrio finanziario e della sostenibilità del debito pubblico, nonché delle inestricabilmente connesse limitazioni di sovranità di cui all’art. 11 Cost.”⁹².

V. A mo’ di conclusione.

Infine, a mo’ di conclusione, nella prospettiva *de iure condendo*, si vuole sottolineare, in questa sede, una rinnovata esigenza ad approfondire e rivisitare alcune problematiche, assumendo anzitutto che la tematica del bilancio, articolata nei suoi distinti profili, esprime una primaria centralità nell’evoluzione della forma di Stato sociale contemporaneo, in considerazione della sua inevitabile connessione ai diritti e ai doveri dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche: ed infatti, si parla appunto di Stato sociale e del suo costo e, di converso, si pone con forza la problematica delle funzioni pubbliche.

Di conseguenza, il *focus* dell’interesse si incentra soprattutto sui diritti sociali, in quanto “diritti che costano” e inclusi nella c.d. “riserva del possibile”, da cui ne discende la questione della copertura finanziaria, che, com’è noto, non trova alcuna giustificazione poiché, in misura minore o maggiore, tutti i diritti costano; mentre, una rinnovata attenzione dovrebbe porsi in tema di doveri che suscita poco interesse, e in

⁸⁸ Cfr., in letteratura di recente, MORANA D., “I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell’effettività”, in *Rivista AIC* n. 4/2013 e BIN R., “L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle regioni”, *paper*, Intervento al seminario su “L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea”, Roma, 13 novembre 2014.

⁸⁹ Cfr., PINELLI C., *Interpretazione e interpreti*, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁰ A tale proposito è necessario ricordare che in base alla lett. g), comma 1, della legge cost. n. 1/2012, spetta alla legge organica la definizione delle “modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all’art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali” e che nel dare attuazione a tale previsione ai sensi del comma 1, dell’art. 11 della legge n. 243/2012 si prescrive, presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, l’istituzione di un “Fondo straordinario per il concorso dello Stato”, il cui ammontare viene determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

⁹¹ Cfr., PEREZ R., “Crisi finanziaria e pareggio di bilancio”, in *Rassegna Astrid* n. 2/2015, p. 16.

⁹² Cfr., PINELLI C., *Interpretazione e interpreti*, *op. cit.*, p. 19.

particolare su quello relativo al dovere di solidarietà economica, in vista della “necessità di ridurre la pressione fiscale e con la sostanziale neutralizzazione del principio di progressività delle imposte”⁹³, invero favorita anche dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁴. Il ruolo e la funzione dei doveri inderogabili, positivizzati in Costituzione, emerge, infatti, con tutta evidenza in quanto inestricabilmente e funzionalmente correlati alle problematiche della copertura finanziaria dei diritti, nel senso che, nell’ottica sistemica, sono proprio le previsioni inerenti un certo catalogo di doveri costituzionali a riempire di significato la dimensione della libertà e dell’uguaglianza, posto che essi rappresentano tanto l’essenza dell’obbligazione politica quanto il presupposto della convivenza civile e della coesione sociale.

Sul piano dei doveri, infatti, si trascura l’elemento di doverosità implicito in campo economico, soprattutto quando si consideri che dalle previsioni dell’art. 53 si evince che “il concorso alla pubbliche spese non è che un aspetto dell’appartenenza alla comunità”⁹⁵. Il vincolo di cittadinanza, al contrario di quanto possa credersi, non è costruito soltanto dai diritti, quanto dai doveri. E il richiamo all’art. 53 Cost. e le sue inestricabili connessioni con il principio di uguaglianza, in specie quello sostanziale di cui all’art. 3, comma 2, Cost., proietta il dovere tributario in una prospettiva redistributiva e solidale ponendosi in diretta correlazione con la funzione perequativa, che si fonda su esigenze di efficienza del sistema e, al tempo stesso, di equità. Inoltre, sarebbe, riduttivo concepire la funzione perequativa come ad un mero strumento tecnico, piuttosto che al servizio della solidarietà interpersonale e interterritoriale. L’enfasi posta sul “territorio” come soggetto del decentramento fiscale finisce per rafforzare il binomio ‘tributo-servizio’ che non rappresenta l’orizzonte entro cui si esaurisce il dovere fiscale dei cittadini, e, di conseguenza, il tributo, nel sistema costituzionale, ispirandosi ai principi di unità e di solidarietà, si prefigura come un ‘contributo’ al benessere della società.

D’altra parte, in tale quadro è utile segnalare che l’ordito normativo economico-finanziario di derivazione europea, nonostante sia possibile rintracciarlo in parte nell’art. 41 Cost. che però deve combinarsi con l’utilità sociale, tant’è che la Costituzione italiana, infatti, non lo qualifica alla pari di altre norme costituzionali che riconoscono la garanzia e la tutela dei soggetti deboli, a partire innanzitutto dall’art. 3, comma 2, Cost., e cioè il principio di uguaglianza sostanziale, che rinvia ad una serie di diritti sociali incompressibili⁹⁶.

Solo in tale cornice costituzionale possono dunque introdursi le regole ed i principi di matrice europea, ché altrimenti sarebbero incompatibili con i principi costituzionali fondamentali, e segnatamente violerebbe il richiamato principio fondamentale dell’uguaglianza, che in quanto tale non è disponibile a revisione.

E, infine, pur rendendosi necessaria l’esigenza di un ritorno alla responsabilità da parte del ceto politico, che ha favorito la formazione del pesantissimo debito pubblico, viene in considerazione che un’applicazione generalizzata delle regole del contenimento

⁹³ LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, op. cit., p. 8.

⁹⁴ Si veda anche la recente sent. cost. n. 102/2008

⁹⁵ FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 22.

⁹⁶ Cfr. SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli; ID, *Crisi economica e diritti fondamentali*, op. cit.

della spesa e dell'equilibrio di bilancio, sul piano sociale, finiscono per incidere in termini di maggiori costi proprio su quelle fasce sociali deboli che, invece, nella nostra Carta costituzionale trovano protezione e garanzia⁹⁷.

⁹⁷ Cfr., GAMBINO S., “Livello di protezione dei diritti fondamentali (fra diritto dell’Unione, convenzioni internazionali, Costituzioni degli Stati membri) e dialogo fra le Corti. Effetti politici nel costituzionalismo interno ed europeo”, in *Federalismi.it* n. 13/2014.