

26 NOVEMBRE 2014

*Welfare State* tra sovranità e vincoli di  
bilancio: ricadute sul principio di  
sussidiarietà

di Debora Caldirola

Professore Aggregato di Diritto della comunicazione e concorrenza  
Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano



# *Welfare State* tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà\*

**di Debora Caldirola**

Professore Aggregato di Diritto della comunicazione e concorrenza  
Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano

**Sommario:** **1.** La centralità dello Stato nell'economia: tra politica e tecnica. **2.** Economia sociale di mercato e disciplina costituzionale dei rapporti economici. **3.** Stabilità dei prezzi e debiti sovrani: l'equilibrio dei conti pubblici. **4.** La *governance* economico-monetaria nella disciplina costituzionale di bilancio. **5.** Vincoli di bilancio e principio di sussidiarietà orizzontale: verso un nuovo *welfare* partecipativo. **6.** Accentramento delle politiche di spesa e livelli essenziali delle prestazioni. **7.** Un possibile recupero della dimensione politica delle decisioni di spesa attraverso il principio della sostenibilità sociale dei vincoli di bilancio.

## **1. La centralità dello Stato nell'economia: tra politica e tecnica**

Molto si è scritto e si continua a scrivere sul rapporto tra Stato ed economia. Si tratta di un rapporto storicizzato, in cui le trasformazioni degli assetti istituzionali e dei fattori economici aprono a continui ripensamenti<sup>1</sup>. Le analisi condotte dagli studiosi di economia<sup>2</sup> e di diritto<sup>3</sup> mostrano come ciclicamente si passi da fasi storiche variamente fiduciose verso la capacità

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il saggio è stato elaborato nell'ambito della linea di ricerca di particolare interesse per l'Ateneo (linea D.3.2. riferita all'anno 2009 - Università Cattolica del Sacro Cuore) dal titolo «Stato e mercato: governo dell'economia, crisi della sovranità e tutela dei diritti».

<sup>1</sup> La struttura di tutte le economie industrializzate cambia continuamente costringendo a ridefinire continuamente gli elementi di debolezza e i rimedi per farvi fronte.

<sup>2</sup> I riferimenti di autorevoli studiosi sono amplissimi si rinvia per un'analisi generale a J. E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, 1997.

<sup>3</sup> Per una sintesi di facile lettura si rinvia A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Torino, 2009 e alla bibliografia ivi indicata. Si v. altresì M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008; A. LA SPINA - G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.



allocativa e distributiva del mercato, con conseguente privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione, a periodi caratterizzati da una quota significativa di produzione pubblica e di severa regolamentazione esterna. L'esperienza indica il continuo alternarsi di episodi di eccessiva attività dello Stato seguiti da reazioni anche repentine nella direzione opposta. L'estensione ed il carattere del ruolo dello Stato dipendono da fatti economici, ma sono anche il risultato di giudizi di valore e a volte di preconcetti che nascono dall'incapacità dell'assetto messo in campo di soddisfare le aspettative<sup>4</sup>. La crisi economica e finanziaria in atto ha rimesso in discussione le politiche neoliberiste sviluppatesi a partire dagli anni '80 del secolo scorso, dando nuovamente vigore alle riflessioni keynesiane sul fallimento del mercato e sulla necessità di interventi pubblici volti a correggere le disfunzioni endemiche. Dopo un lungo periodo di estrema fiducia nel mercato e nei suoi meccanismi di autoregolamentazione, sembra riemergere il favore per una più incisiva presenza delle istituzioni nella sfera economica. Le riflessioni, per altro, vanno ben oltre la storica contrapposizione tra "interventismo" e "astensionismo". Tra chi sostiene che l'economia di mercato sarebbe l'opzione più efficace in termini di crescita e di benessere e chi, al contrario, ritiene che le funzioni economiche dello Stato debbano manifestarsi anche attraverso la produzione diretta di beni e servizi e mediante norme impositive di controlli interni, ancorate a politiche di indirizzo e programmazione.

Non ci si sofferma semplicemente sulle dinamiche delle due principali istituzioni dell'economia: lo Stato e il mercato; l'indagine è allargata ad illustrare ed interpretare le connessioni tra "la dimensione economico-sociale e quella politico – istituzionale"<sup>5</sup>. Si pone in luce la sempre maggior distanza tra economia e sociale, tra politica ed istituzioni e si cercano percorsi nuovi per riconciliare e/o ricomporre le contrapposizioni<sup>6</sup>. Tuttavia le soluzioni proposte risentono del condizionamento oggettivo che la situazione economica imprime ed in particolare della scarsità

---

<sup>4</sup> A. O. HIRSCHMAN, *Felicità Privata e felicità pubblica*, Bologna, 2013, osserva come gli individui delusi dall'incapacità dello Stato di risolvere i loro problemi si rivolgano al settore privato, ma alla delusione dell'operato pubblico segue la delusione nei confronti di quello privato. Si v. altresì A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2001, 116 ss

<sup>5</sup> G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), fasc. n. 1/ 2013, 4, il quale esamina le ricadute del neoliberalismo sulla rappresentanza politica, sottolineando come al posto del Parlamento si sia collocato "il sistema economico e quello della finanza globale" con la conseguenza che le forze politiche si sono asservite alla cosiddetta "governabilità", intesa come "una tecnica coattiva funzionale all'esecuzione di imposizioni derivanti da esigenze altre rispetto a quelle proprie dei sottoposti e per obiettivi non scelti da soggetti, istituzioni, organi che li deliberano".

<sup>6</sup> A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, Relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italoispano-brasiliane di diritto costituzionale su La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce, 14-15 settembre, e destinato agli Studi in onore di A. D'ATENA, in *Consulta Online*, 2012, 18, propone il rifacimento del tessuto costituzionale, politico e sociale attraverso la "moralizzazione della vita politica e la realizzazione della giustizia sociale, senza peraltro trascurare la condizione delle generazioni future".

delle risorse disponibili, cosicché tutto sembra doversi ridurre alla necessità di diminuire la spesa pubblica, passando anche per la riduzione dei costi della politica, che dovrebbe riavvicinare i cittadini alle istituzioni. Su questo versante si collocano molteplici interventi: dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Carta costituzionale, recependo i vincoli europei previsti dal “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria”, il c.d. *Fiscal compact*, alla legge del 7 aprile 2014, n. 56, che, nel rinnovare l’assetto delle funzioni degli enti locali, configura le Province, come enti intermedi di area vasta, con organi eletti e costituiti esclusivamente da sindaci che svolgono la propria attività a titolo gratuito, in modo da contenere le spese<sup>7</sup>.

Se si guarda al passato, però, è facile acquisire la consapevolezza che ci sono stati molteplici periodi in cui l’economia ha dominato la politica e questa l’ha affannosamente inseguita, fino a che l’economia non si è lasciata, per così dire, dominare dalla politica, per rimettere in moto e per dare ossigeno al mercato, quando questo è andato in crisi<sup>8</sup>. Si è pensato, in questi ultimi anni, che si potesse far a meno della politica e dell’apparato pubblico e più in generale dei processi decisionali soggettivamente pubblicistici e si è riflettuto se fosse corretto parlare di governo dell’economia, considerato che la locuzione implicherebbe la politica o comunque forme di gestione, indirizzo e controllo che non si rivengono nel disordine delle figure e dei meccanismi di regolazione generati dalla globalizzazione<sup>9</sup>; così è stata utilizzata la parola *governance*<sup>10</sup>, che appare

---

<sup>7</sup> Forti perplessità sono state sollevate in merito alla legge n. 56/2014 sottolineandosi tra l’altro che dette perplessità “si aggravano se si tiene conto che questa legge vorrebbe essere per molti aspetti una sorta di misura provvisoria e transitoria, in attesa dell’approvazione della parallela iniziativa governativa di superamento o decostituzionalizzazione delle province, il cui obiettivo non appare oltretutto chiaro, visto che nell’articolo ci si limita a sopprimere le province o il riferimento alle province in Costituzione, mentre nella relazione si profila anche un’ipotesi, peraltro poco chiara, di regionalizzazione dell’ente intermedio provinciale (che sembrerebbe invece esclusa per le città metropolitane, per le quali ci si limita a rinviare – per ambiti territoriali, funzioni, finanziamento e ordinamento – al futuro legislatore ordinario, riconoscendo quindi la necessità di un ente di governo di secondo livello solo nelle aree a forte conurbazione)”. Così G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 31.03.2014, 11.

<sup>8</sup> Già A. SMITH poneva in evidenza come il mercato ponesse regole di comportamento e come costringesse il legislatore politico a seguirle o quanto meno a non opporvisi. Sul punto cfr. P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique – Histoire de l’idée de marché*, Parigi, 1989.

<sup>9</sup> Sul punto in particolare F. GABRIELE, *Processi di decisione multilivello e governo dell’economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. GABRIELE E M.A. CABIDDU, *Governance dell’economia e integrazione europea, Processi di decisione politica e sovranità economica*, vol. I, Milano, 2008, 3 ss, spec 5, ove afferma: “Se governo dell’economia significasse, in ipotesi, governo dello Stato sia formalmente, vorrei dire, sia nella sostanza, [...] non sembra dubbio che l’obiezione di “antichità”, o, più benevolmente, di inattualità sarebbe, se non da accogliere senza riserve, certamente almeno da non trascurare e, anzi, da attentamente considerare. Non si terrebbe conto, infatti, dei mutamenti che, non da ora, hanno interessato e continuano ad interessare, sotto molteplici aspetti, sia l’organizzazione, sia l’esercizio delle funzioni pubbliche”.



più persuasiva ed efficace nel rappresentare i processi decisionali complessi derivanti dalla globalizzazione, i quali hanno certamente connotati differenti rispetto a quelli legati alla rappresentanza politica. Tuttavia, un mercato senza regole non è un mercato, non esiste un mercato se non in quanto regolato<sup>11</sup> e soprattutto se non in quanto regolato attraverso la politica e i canali istituzionali nei quali si esprime, tra cui c'è lo Stato, gli apparati pubblici di cui lo Stato si compone e gli strumenti di cui dispone, ancorché non può esserci politica che non rispetti il mercato e che non ne assimili i fondamenti, per poi tradurli in principi e in regole<sup>12</sup>. Le resistenze istituzionali all'innovazione economica non hanno mai prodotto effetti positivi: quando gli istituti giuridici sono stati d'ostacolo all'economia questa li ha aggirati o più semplicemente li ha disapplicati<sup>13</sup>, tuttavia anche un'economia basata sulla concorrenza, quale quella affermata in questi anni e fatta propria dall'Unione europea, non può prescindere da un sistema giuridico che crei e conservi le condizioni per l'esistenza del libero mercato e questo non può sussistere ove le ricchezze siano concentrate nelle mani di pochi, ove le istituzioni pubbliche a livello nazionale e sovranazionale non mettano in campo strategie di sviluppo e riforme strutturali che creino occupazione. La globalizzazione finanziaria ha aumentato le ricchezze di coloro che vivono di finanza, ma la concorrenza al ribasso sul mercato dell'economia reale, ha generato la riduzione dei redditi dei lavoratori. “Questa divaricazione ha fatto sì che i consumi si siano ridotti, perché

---

<sup>10</sup> J.N. ROSENAU, *Governance, order and change in world politics*, in J. N. ROSENAU – E. O. CZEMPIEL (a cura di), *Governance without Government*, Cambridge 1992, 4, così: “*Governance* non è sinonimo di governo. Entrambi [i concetti] rinviano a una condotta finalizzata, ad attività orientate verso obiettivi, a sistemi di norme; ma il governo implica azioni che sono sorrette da un'autorità formale, da forze di polizia che assicurino l'implementazione di politiche correttamente determinate, mentre la *governance* rinvia ad attività sorrette da obiettivi condivisi che derivano o meno da responsabilità giuridiche e formalmente prescritte, senza appoggiarsi necessariamente a forze di polizia per superare l'infedeltà o per conseguire l'obbedienza. In tal senso, *governance* è un fenomeno più ampio del governo, che abbraccia istituzioni governative, ma che sussume inoltre meccanismi informali e non governativi”. Cfr., sul significato di *governance*, P. BILACIA, *Governance*, in *Dizionario dei Diritti Umani*, Torino, 2007, 1 ss.

<sup>11</sup> In questo senso, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, il quale sottolinea come il mercato presupponga l'esistenza di istituti giuridici. Si v. anche dello stesso autore *Il carattere politico-giuridico del mercato*, in *Rass. Ec.*, 2004, 555, ove sintetizza tre aspetti: “a) che l'economia di mercato, al pari di altri e diversi assetti (collettivistico, misto ecc.), è locus artificialis, e non locus naturalis; b) che codesta artificialità deriva da una tecnica del diritto, la quale, in dipendenza di decisioni politiche, conferisce forma all'economia, e la fa, di tempo in tempo, mercantile o collettivista o mista, e via seguitando. c) che quelle decisioni politiche sono di per sé mutevoli, sicché i vari regimi dell'economia vengono segnati dalla storicità, e nessuno può dirsi assoluto e definitivo”.

<sup>12</sup> Di diverso avviso è P. GROSSI, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, in *Società, diritto e Stato*, Milano, 2006, 303, che richiamando C. GALLI, *Spazi politici - L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001, osserva come lo spazio virtuale sia inadatto alla politica “la quale ha bisogno di proiezioni territoriali, ha bisogno di incarnarsi in enti sovrani, in Stati, perché lo spazio virtuale sfugge ai lacci politici, non si lascia dominare da questi”.

<sup>13</sup> F. MERUSI, *Diritto contro economia*, Torino, 2006, 2.



chi consuma di più è generalmente la massa dei tanti che guadagnano di meno. I pochi che guadagnano tanto hanno i loro consumi, ma non bastano a tenere su un'economia"<sup>14</sup>.

Joseph E. Stiglitz, premio Nobel per l'economia 2001, ha sostenuto che gli sprechi, le incompetenze e le inefficienze dello Stato non devono portare a ritenere che non sia "desiderabile" qualche forma di intervento. Il privato dispone di maggiori strumenti per evitare errori, ma non è immune da questi al pari del pubblico. I governi devono invece "intervenire quando i mercati falliscono nel compito di soddisfare i bisogni sociali e il ruolo degli economisti consiste nel guidare i governanti nel compito di discernere in quali casi e con quali modalità l'intervento dello Stato ha maggiori probabilità di essere utile"<sup>15</sup>.

In questi anni, però, la politica si è fatta sostituire dalla tecnica e l'economia è stata intesa sempre più come semplice questione contabile. In una dimensione complicata e sfuggente come quella globale, infatti, sembrano avere un ruolo determinante tutte quelle pratiche che tendono a trasformare questioni politiche sempre più complesse, in meri problemi tecnico-amministrativi<sup>16</sup>. La politica, intesa come elaborazione valoriale degli scopi da assegnare ad un sistema, come volontà di orientare in una determinata direzione la vita sociale, è stata accantonata per fare spazio alle decisioni tecniche, in particolare quelle a contenuto economico, considerate neutre e, dunque, da un lato doverose e dall'altro oggettivamente corrette<sup>17</sup>. La tecnica, tuttavia, è l'attività che riguarda i mezzi e non i fini, eppure sembra che non si possano svolgere iniziative efficaci se non facendole coincidere: i mezzi sono diventati i fini. È facile avvertire tutto ciò ove si prendano in considerazione le strategie messe in campo per i Paesi dell'Eurozona a partire dal 2010, per difendere i debiti sovrani dalle speculazioni del mercato. I meccanismi di salvataggio si sono incentrati su forme di coordinamento preventivo e di convergenza delle politiche economiche, il cui scopo principale consiste nel far sì che vengano raggiunti parametri quantitativi predefiniti in termini di deficit e di riduzione del debito pubblico, ancorché questi dovrebbero essere solo un mezzo per realizzare crescita e condizioni migliori di vita.

Vero è che gli obiettivi tradizionalmente associati all'azione dello Stato nel secondo dopoguerra, di promozione dell'uguaglianza sostanziale e soprattutto di protezione sociale a carattere universale, sono stati progressivamente superati a fronte di un processo di deregolamentazione

---

<sup>14</sup> G. AMATO - F. FORQUET, *Lezioni dalla crisi*, Roma – Bari, 2013, 86 – 87.

<sup>15</sup> J. E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, cit., 79-80.

<sup>16</sup> In questo senso S. VACCARO, *Il dispositivo della governance*, A. PALUMBO - S. VACCARO, (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, 2007, 142 ss.

<sup>17</sup> D. CHIRICO, "Tecnica" e "Politica" nelle dinamiche inter-ordinamentali", in *Consulta Online*, 2009; N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001; ID, *Nichilismo giuridico*, Roma – Bari, 2005.



che avrebbe dovuto, lasciando liberi gli individui, generare contemporaneamente l'autopromozione sociale ed il risparmio di risorse economiche da destinare al ripianamento del debito pubblico. Inoltre è ormai superato l'assetto istituzionale cui la politica poggiava all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale. Come da molti è stato sottolineato, gli apparati statali hanno in parte perso, per raggiungere le proprie finalità, il monopolio dell'uso legittimo della forza. L'impianto giuridico-politico dello stato-nazione è stato travolto dalla riconfigurazione dei poteri pubblici su scala globale, sul piano delle organizzazioni internazionali e degli organismi sovranazionali, come l'Unione europea. Quest'ultima, in forza dei Trattati succedutesi nel tempo, ha acquisito un crescente numero di funzioni tra le quali il governo della moneta, da sempre annoverata tra le *summae potestates*. È stato un processo lento fatto per tappe, che partendo dal mercato comune è passato per l'economia sociale di mercato, per poi giungere, in nome della tenuta della moneta unica, "a rinsaldare la disciplina di bilancio", attraverso il c.d. *Fiscal compact*, a cui ha aderito l'Italia insieme ad altri 23 paesi dell'Eurozona. Tutto ciò, per altro, non ha mancato di incidere sull'identità delle sfere statuali, trasformando i sistemi costituzionali nazionali e finendo per coinvolgere anche i principi e i diritti sostanziali.

L'intento di questo contributo è quello di ripercorrere, ancorché brevemente, le tappe di questo lungo cammino, analizzando le trasformazioni intervenute nel nostro ordinamento con particolare riferimento alla tenuta dello Stato sociale e alle ripercussioni sul principio di sussidiarietà, per verificare se c'è ancora spazio per scelte politiche nazionali che possano condurre nell'Unione europea a considerare la dimensione sociale dell'economia così da intraprendere un percorso nel quale la materia economica non sia considerata come un campo di azione in sé concluso ed autonomo, ma strettamente legato alla materia sociale e ai diritti.

## **2. Economia sociale di mercato e disciplina costituzionale dei rapporti economici**

In un breve scritto sulle autorità amministrative indipendenti del 2000, F. Merusi, ironizzando sulla "morte del dirigismo economico", osservava: "La Costituzione italiana prevede già in sé lo strumento per la propria eutanasia, o, quanto meno, per l'eutanasia delle norme che disciplinano l'economia: il rinvio previsto dall'art. 11 alle «limitazioni di sovranità» permette l'adesione ad un ordinamento federale, le cui norme possono «spezzare» le norme federate. Nel nostro caso il mercato e la concorrenza, nel momento in cui divengono progressivamente «federali», spezzano l'intervento pubblico nell'economia, o come vuole più eufemisticamente qualcuno, cambiano il significato delle parole, trasformando l'utilità sociale in mercato concorrenziale il che, per chi non



vuole fare dei sofismi, è lo stesso”<sup>18</sup>. Le osservazioni di F. Merusi si inserivano in un lungo e vivace dibattito sulla possibilità di configurare la concorrenza come interesse costituzionalmente tutelato<sup>19</sup>. Parte della dottrina ha ravvisato nel primo comma dell’articolo 41 la copertura costituzionale della tutela della concorrenza<sup>20</sup>, alcuni studiosi invece hanno fatto riferimento al secondo comma, che pone, quali limiti alla libertà di iniziativa economica, l’utilità sociale e la libertà altrui<sup>21</sup>, altri ancora hanno ipotizzato un collegamento tra l’utilità sociale ed i fini sociali, indicati come obiettivi, a cui deve tendere la legislazione di indirizzo e programmazione dell’attività economica, contemplati dal terzo comma<sup>22</sup>. Merusi ha visto, invece, una rottura dell’assetto costituzionale della libertà di iniziativa economica: “una modificazione de facto della Costituzione, determinata da una Costituzione allo stato nascente”<sup>23</sup>, quella dell’Unione europea. L’integrazione tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell’Unione europea, dai tempi in cui si discorreva di configurazione costituzionale del libero mercato, ha abbandonato i percorsi dell’interpretazione delle norme costituzionali, facendosi spazio nella lettera delle stesse. Con la revisione dell’art. 117 del Titolo V della Carta Fondamentale, avvenuta con L. cost. n. 3/2001, “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie”, costituiscono “materie” appartenenti alla potestà legislativa dello Stato, che la deve esercitare nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

<sup>18</sup> F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 14.

<sup>19</sup> Tra coloro che hanno negato la presenza in costituzione di un principio di tutela della concorrenza : A. AMORTH, *Scrupoli sulla costituzionalità delle partecipazioni statali*, in *Dir. ec.*, 1958, 1123 ss.; V. SPAGUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 224 ss.; G. AMORELLI, *L’amministrazione con funzione regolatrice: le autorità sul piano interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 943 ss. Si v. altresì F. TRIMARCHI BANFI, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata art. 41 e 43 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1992, 3 ss., spec. 17, la quale ritiene che non sia ravvisabile in Costituzione un modello di mercato aperto e concorrenziale quanto piuttosto “la libertà formale di accesso al mercato” giacché, secondo l’autrice, “l’effettività della libertà di accesso è questione ulteriore, che può ricevere diverse soluzioni”.

<sup>20</sup> G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* e A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in AA.VV., *La costituzione economica (atti del convegno dell’associazione italiana dei costituzionalisti*, Ferrara, 11 – 12 ottobre 1991), Padova, 1997, rispettivamente 98 ss e 178 ss.

<sup>21</sup> A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante divieto di aiuti di Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 207 ss., spec. 211 ove osserva che “la concorrenza sarebbe cosa diversa dalla libertà di iniziativa economica e, quale caratteristica strutturale del mercato, si atterrebbe a condizione affinché la libertà di iniziativa economica non si svolga in contrasto con l’utilità sociale”.

<sup>22</sup> L. BARRA CARACCILO, *Il tormentato cammino delle autorità amministrative indipendenti*, in N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2004, 264, che riconduce i poteri dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai controlli indicati nel comma 3, dell’art. 41.

<sup>23</sup> Così F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in F. BASSI – F. MERUSI (a cura di),  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, 160, nello stesso senso N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit., 25 ss. e 101 ss.





È stato forse questo il vero elemento di rottura dell'originario impianto costituzionale, per altro non imputabile all'Unione europea, trattandosi di una scelta interna, i cui effetti, tuttavia, non sono stati del tutto vagliati nelle potenzialità di trasformazione, non solo dell'organizzazione istituzionale, ma anche dei diritti e dei principi sostanziali che costituiscono il tessuto fondamentale del nostro Stato. Finché l'Unione europea si vincolava alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, rendendole, dapprima visibili, attraverso la carta di Nizza e, successivamente, cogenti con il Trattato di Lisbona; finché si era nella "stagione" dei diritti e delle garanzie, supportata dalla fiducia nella prosperità economica, a cui poteva condurre la realizzazione del mercato unico e dell'unione economica e monetaria, gli strumenti di sovranità economica elencati nella lettera e) dell'art. 117, trovavano nell'Unione europea un'efficace apparato per realizzare, come recita l'art. 11 Cost., "la pace e la giustizia" fra le Nazioni. Nell'attuale contesto di recessione economica, emergono e si fanno più evidenti le contraddizioni strutturali tra l'impianto sociale presente nella Costituzione e il modello europeo improntato ad "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza". Già all'indomani del Trattato di Maastricht parte della dottrina poneva in luce come potessero scorgersi "elementi di contrasto con la Costituzione italiana o addirittura con i suoi principi fondamentali", in particolare in merito ai criteri di efficienza economica, espressi dalle disposizioni sulle politiche economiche e monetarie, rispetto alla protezione dei diritti sociali largamente riconosciuti e garantiti dall'ordinamento italiano<sup>24</sup>. In vero anche non volendo considerare l'ampio articolato di diritti sociali contenuti nella Costituzione<sup>25</sup>, ciò che non appare condivisibile è l'assimilazione tra l'economia sociale di mercato proclamata nell'art. 3, punto 3, del Trattato sull'Unione europea e le norme costituzionali concernenti l'economia. Senza volersi addentrare in questa sede ad esaminare il copioso dibattito interpretativo sulle norme della Costituzione che si occupano dei rapporti economici, è significativo che l'art. 3 della Costituzione imponga, come dovere della Repubblica, quello di rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto

---

<sup>24</sup> M. CARTABIA, *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Milano, 1995, 4, nonché M. CARTABIA - J.J. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000. Per una disamina, senza intenti di esaustività, dei diversi approcci della dottrina ai problemi giuridici posti dall'integrazione comunitaria si vedano i contributi contenuti in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002; G. SANVITI, *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, Parma, 2004; P. SCARLATTI, *Democrazia e teoria della legittimazione nell'esperienza dell'integrazione europea. Contributo a una critica del costituzionalismo multilivello*, Roma, 2010.

<sup>25</sup> M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 373 ss., ha posto in luce come nelle Costituzioni tedesche e spagnole i diritti sociali siano tutelati in modo diverso e meno efficace rispetto alla Costituzione italiana, che prevede una tutela più ampia.

la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"<sup>26</sup>. A siffatto dovere e non "facoltà", sono strettamente legate la funzione sociale della proprietà (art. 42, c. 2), la tutela e l'accesso al risparmio popolare (art. 47), il riconoscimento della funzione sociale delle cooperative (art. 49), la tassazione informata a criteri di progressività (art. 53), la possibilità di affidare imprese a comunità di lavoratori o di utenti (art. 43), il diritto ad una retribuzione proporzionale alla qualità e alla quantità del lavoro e comunque capace di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36), ed ancora l'utilità sociale, quale limite alla libertà di iniziativa economica, e la strumentalità a fini sociali dei programmi e controlli sull'attività economiche disposti con legge (art. 41, cc. 1 e 2).

La parola sociale, specie negli articoli della Costituzione che si occupano dei rapporti economici, appare quasi ridondante se confrontata con l'enunciazione europea, contenuta nell'art. 3, c. 3, del Trattato sull'Unione europea, secondo cui l'Unione "Si adopera per uno sviluppo sostenibile dell'Europa basato [...] su un'economia sociale di mercato", per altro, affiancata dall'espressione "fortemente competitiva", che pare o essere pleonastica o contraddittoria rispetto alla prima<sup>27</sup>.

Fu Alfred Müller-Armack a coniare la locuzione «economia sociale di mercato» e a definirla come la situazione in cui i principi del libero mercato, in particolare la proprietà privata e la libertà di contrarre, sono affiancati da interventi statali volti a condizionare le libertà economiche nella misura in cui ciò sia indispensabile ad evitare i fallimenti del mercato. Secondo il pensiero di questo studioso, alla redistribuzione della ricchezza devono invece tendere direttamente le misure di solidarietà tra lo Stato e gli individui, che tuttavia operano fuori dai confini del mercato e vengono attuati attraverso interventi finanziati dalla contribuzione fiscale<sup>28</sup>. Nell'editoriale di *Ordo*, fondata da Böhm e Eucken, nel 1948, la concorrenza, in quanto meccanismo in grado di

---

<sup>26</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, spec. 47 ove definisce l'art. 3 come "la super norma, della convivenza medesima condizionante e finalizzante le altre norme, la base dinamica della convivenza, cioè la trasformazione della società non omogenea e non giusta, in una società più omogenea, più equilibrata e più giusta", capace di fondare la libertà intesa come "liberazione da necessità, come libertà dal bisogno".

<sup>27</sup> In questo senso C.P. GUARINI, *Note in tema di concorrenza e giustizia economica nel processo di integrazione europea*, in F. GABRIELE - M.A. CABIDDU, *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, vol. I, Milano, 2008, 93, nota 36, secondo il quale "economia sociale di mercato fortemente competitiva" appare espressione "di difficile comprensione in quanto o – non inganni l'aggettivo «sociale» - è sintesi del tradizionale archetipo liberista secondo cui il mercato, con le proprie dinamiche, è in grado produrre il benessere sociale, e allora la locuzione «fortemente competitiva» è pleonastico; ovvero è indice di un'apertura sostanziale verso una maggiore sensibilità dell'Unione per i temi sociali, e allora permane la sensazione della sua intrinseca contraddittorietà, frutto del faticoso compromesso che ha condotto alla sua definizione".

<sup>28</sup> A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (1946), München, 1990, 65 ss. e 116 ss.



dare una soluzione “ai problemi dell’ordine economico”, è considerata capace di “risolvere completamente i problemi sociali più importanti”, poiché “non tollera la conservazione della stratificazione sociale”, in quanto è “l’ordine fondato sull’ascesa e la discesa sociale misurata sulla prestazione ed il rendimento individuale”<sup>29</sup>.

Siffatta concezione dell’economia sociale di mercato, elaborata dalla scuola di Friburgo<sup>30</sup>, costituita al principio degli anni trenta del novecento, ha trovato punti di assonanza con la dottrina sociale della Chiesa cattolica, che ha arricchito i principi della solidarietà e della sussidiarietà<sup>31</sup>, già in parte presenti nelle teorie “ordoliberali”<sup>32</sup>. A questa sembra essersi ispirato il processo di integrazione europeo ancor prima che l’economia sociale di mercato venisse espressamente enunciata nell’art. 3, par. 3, del Trattato sull’Unione europea<sup>33</sup>.

Diversa è l’impostazione originaria della nostra Carta Fondamentale, al punto che si è addirittura sostenuto che nella Costituzione italiana vi sarebbe “una sorta di dirigismo totalitario dell’economia”, espresso nel terzo comma dell’art. 41, in totale antitesi all’assetto dell’Unione europea ispirato “al principio di un’economia aperta ed in libera concorrenza”<sup>34</sup>. Tale teorizzazione appare in vero estremista, posto che in sede di Assemblea Costituente è stata rifiutata l’idea di un’economia pianificata<sup>35</sup>. Non pare, per altro, condivisibile la posizione di chi considera presente in Costituzione “un modello di economia sociale di mercato”. Un modello compatibile con l’ordinamento capitalistico nel quale “La tutela dei diritti sociali assume un significato programmatico mentre la legittimazione dei nuovi strumenti di intervento pubblico non oltrepassa mai la soglia di violazione dei fondamentali diritti di intrapresa economica: la programmazione non sfocia nella pianificazione, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese non include la distribuzione «legale» degli utili, il controllo del credito resta

<sup>29</sup> F.W. MEYER - H.O. LENEL, *Die Aufgabe des Jahrbuchs*, in *Ordo*, vol 1, 1948, IX.

<sup>30</sup> Tra i maggiori esponenti è d’obbligo ricordare Erhard, Eucken, Röpke.

<sup>31</sup> In questo senso A. SOMMA, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Pol. dir.*, 2008, 512 ss; mentre M. VITALE, *L’economia sociale di mercato e la Dottrina sociale della Chiesa Cattolica*, in L. BONINI, *Economia sociale di mercato*, Bologna, 2012, 256 sottolinea come l’economia sociale di mercato e la dottrina sociale cattolica “si rafforzino reciprocamente”.

<sup>32</sup> Sul punto si rinvia a F. FELICE, *L’economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2008, spec. 75, il quale ricorda “come una distinta corrente del pensiero sociale cattolico, il cattolicesimo liberale di Luigi Sturzo, abbia recepito, sviluppato e partecipato a divulgare i principi, i valori – in breve, la filosofia politica – che sottendono la suddetta teoria economica”.

<sup>33</sup> In questo senso P. DAMIANI, *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Roma, 2009, 15, secondo il quale “Il Trattato UE e il Trattato di Amsterdam hanno corretto l’originaria impostazione liberale del Trattato CE introducendovi numerose e importanti disposizioni volte alla tutela e alla promozione dei valori sociali”.

<sup>34</sup> Così N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit., 19 – 20.

<sup>35</sup> Atti Ass. Cost., seduta del 13 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. II, 1664.

subordinato alla stabilità monetaria<sup>36</sup>. Ancorché sia innegabile che vi siano reciproche influenze e mutui condizionamenti tra i Trattati europei e la Costituzione “in virtù dei quali, se da un lato, l’adesione dell’Italia alla Comunità europea ha influenzato l’interpretazione e la revisione della Costituzione, dall’altro lato, questa, congiuntamente alle Costituzioni degli altri Stati membri, ha prodotto importanti innovazioni sul terreno dei valori sociali in seno all’ordinamento comunitario<sup>37</sup>, è certo che la tutela dei diritti sociali non ha nella nostra Costituzione valenza programmatica<sup>38</sup>. La Corte costituzionale fin dalla sua prima pronuncia ha sancito che le norme costituzionali sono precettive e dunque complete ed applicabili<sup>39</sup>, ma soprattutto appare indubitabile che le disposizioni economiche sono strettamente legate alla materia sociale e ai diritti, i quali costituiscono il fine ultimo degli articoli che disciplinano i rapporti economici. Non sembra sussistere una separazione tra Stato sociale e mercato, dato che le stesse norme economiche trovano un limite nei valori sociali<sup>40</sup>.

L’Unione europea, invece, pone a base della sua stessa esistenza lo sviluppo dell’economia di mercato, nella prospettiva che da questo possa derivare “il benessere dei suoi popoli” (art. 3, par. 1, TUE), con la conseguenza che i diritti sociali rimangono ai margini dell’integrazione europea. La tutela di questi costituisce l’effetto della politica economica e raramente l’oggetto<sup>41</sup>, e comunque economia e diritti sociali sembrano percorrere strade separate<sup>42</sup>. I diritti sociali

---

<sup>36</sup> A. MAGLIULO, *La costituzione economica dell’Italia nella nuova Europa. Un’interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, 3/99, 179, nello stesso senso G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Dir e soc.*, 2010, 333 ss.

<sup>37</sup> P. DAMIANI, *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Roma, 2009, 15.

<sup>38</sup> Come è noto non fu accolta la posizione di Calamandrei in Assemblea Costituente che suggeriva già in sede di Commissione dei 75 di collocare i diritto sociali nel preambolo in quanto riteneva si trattasse di “desideri a cui tutti possono partecipare e che hanno un carattere sentimentale, ma non un carattere giuridico ...”, e che le vere norme giuridiche fossero limitate a quei diritti che sono diritti nel senso tecnico e perfetto della parola”, A.C., seduta del 25 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. VI, 46.

<sup>39</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 1/1956.

<sup>40</sup> I. CIOLLI, *I paesi dell’eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), fasc. n. 1/2012, 17, ma si veda in particolare M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 373 ss.

<sup>41</sup> Nella c.d. Strategia di Lisbona, varata dal Consiglio europeo del 23 -24 marzo 2000, l’Unione europea si è prefissata l’obiettivo di realizzare “nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”, tuttavia l’Europa sociale resta un “concetto nebuloso”, come evidenzia S. GOULARD - M. MONTI, *La democrazia in Europa*, Milano, 2012, 144. Per una ricostruzione di sintesi P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, Relazione alle *Primeras Jornadas Internacionales de Justicia Constitucional (Brasil-España-Italia)*, Belém do Pará (Brasil), 25 e 26 de agosto – Verano 2008, in *Consulta Online*, 2008.

<sup>42</sup> Osserva F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), fasc. n. 3/2013, 13,



vengono garantiti “nella misura in cui trovano tutela negli Stati, attraverso il rinvio alle «legislazioni e prassi nazionali»<sup>43</sup>.

Nella nostra Costituzione vi è un modello di *welfare state* molto forte, che non funzionalizza la libertà di iniziativa economica ai fini sociali, tuttavia pone limiti ad essa ove contrasti con “l'utilità sociale o rechi danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Certamente, le disposizioni costituzionali non devono essere interpretate come “sistema di valori in sé compiuto, le disposizioni costituzionali in materia economica costituiscono uno schema aperto, una griglia di limiti (in primo luogo negativi) nell'ambito dei quali si apre uno spazio in cui la discrezionalità legislativa rimane libera di perseguire anche valori diversi da quelli desumibili dal testo costituzionale siano essi quelli imposti dal processo di integrazione comunitaria, oppure quelli che lo stesso legislatore si prefigge di volta in volta sulla base delle proprie scelte politiche<sup>44</sup>. Cosicché l'art. 41 Cost. è capace di adattarsi ai contesti storici e all'ordine economico “vivente” che prende forma anche attraverso le scelte politiche tradotte nella legislazione e nell'amministrazione.

All'indomani della seconda guerra mondiale la vocazione sociale dello Stato è progressivamente degenerata in “interventismo”, che si è sviluppato sino alla metà degli anni '80, quando l'enorme debito pubblico accumulato ha indotto, o meglio costretto, alla dismissione delle partecipazioni statali e successivamente alla privatizzazione e liberalizzazione di alcuni mercati<sup>45</sup>. Tutto ciò è avvenuto senza che si procedesse ad una revisione degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione<sup>46</sup>,

---

“politiche organiche rivolte a realizzare obiettivi “sociali” sembrano rimanere ancora un “problema”, ed una competenza, essenzialmente Nazionali”.

<sup>43</sup> In questo senso A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus “costituzione europea”*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1/2007, 8.

<sup>44</sup> Così M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007, 208 - 209, il quale analizza l'intero dibattito sulla sussistenza o meno di un principio costituzionale di tutela della concorrenza al fine di verificare se l'istituzione ed i poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato abbiano ivi un fondamento

<sup>45</sup> La spinta alle dismissioni delle aziende pubbliche e l'apertura dei mercati non è stata tanto la conseguenza di un diverso modo di concepire la relazione tra Stato e mercato imposto dalla partecipazione alla Comunità Europea, quanto piuttosto frutto della insostenibilità economica del sistema “impresa pubblica”, ciò in considerazione del fatto che per l'ordinamento comunitario è indifferente la titolarità pubblica o privata delle imprese nell'applicazione delle norme sulla concorrenza. Sulle diverse ragioni che hanno condotto alle privatizzazioni, S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in G. MARASÀ (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998, 3 ss. Si veda altresì E. BARUCCI – F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, 2007, spec. 79 ss., nonché G. C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, 2006, spec.113 ss. che approfondisce il processo di privatizzazione partendo dall'analisi del concetto di costituzione economica.

<sup>46</sup> Diverse proposte di modifica sono state presentate anche dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita con legge del 24 gennaio 2007, ancorché la stessa non avesse mandato in ordine alla



poiché in essi non si rinvenivano indicazioni vincolanti di politica economica a cui debba assoggettarsi il legislatore, piuttosto in esse si rinviene la necessità di procedere ad una mediazione fra istanze di libertà ed esigenze sociali, tra liberalismo ed equità, soprattutto quando circostanze particolari o contingenti generino conflitto tra i differenti valori di riferimento. In questa dimensione sembra muoversi anche la giurisprudenza costituzionale, dalla quale non emerge un “sistema unitario delle regole giuridiche sul governo dell’economia”<sup>47</sup>. Se da un lato le pronunce più recenti sembrano valorizzare la dimensione costituzionale del mercato, quale luogo in cui si esplica la libera concorrenza<sup>48</sup>, dall’altro la Corte Costituzionale non ha mancato di affermare “che la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall’ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire le limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti»”<sup>49</sup>.

Orbene se si considera l’art. 41 Cost. come espressione di una mezza via tra liberalismo e socialismo, si potrebbe anche essere tentati di considerarlo affine o addirittura uguale all’economia sociale di mercato, tuttavia, quest’ultima ha come “base fondamentale l’economia di mercato di concorrenza e la sua componente sociale non comporta modifiche a questo modello economico, ma lo presuppone e richiede che a questo ci si conformi nella realizzazione degli interessi sociali”<sup>50</sup>, con la conseguenza che è il sistema di mercato a dover sorreggere gli aiuti

---

prima parte della Costituzione. Si ricorda, da ultimo, il disegno di legge costituzionale del Governo presentato il 7 marzo 2011 A.C. [4144](#)

<sup>47</sup> Così M. DUGATO, *Diritto dell’amministrazione e mercati*, in G. DELLA CANNEA - M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, 54, che ricostruisce la giurisprudenza costituzionale. In merito v. F. SAIITO, *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla wirtschaftsverfassung e il “posto” dell’art. 41 della Costituzione italiana*, in *Ianus*, n. 5 - 2011, 9 ss.

<sup>48</sup> Tra le decisioni successive alla riforma del Titolo V nelle quali la Corte costituzionale ha posto in luce come la nozione interna di concorrenza rifletta quella posta dall’ordinamento comunitario v. Corte cost. sentt. n. 45/2010, n. 430/ 2007, n.12/2004. Sulla promozione della concorrenza come uno degli strumenti della politica economica del Paese v. sentt. n. 80/ 2006, n. 242/ 2005, n. 175/ 2005 e n. 272/2004.

<sup>49</sup> Corte cost. sentenza n. 270/2010. Si v. altresì Corte cost. sentenza n. 200/2012 ove vengono respinte le censure in ordine all’art. 3, comma 1, del D.L. n. 138/ 2011, n. 138, come convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 48, in quanto pur affermando il principio secondo cui “l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”, elenca altresì “una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso”, in conformità all’art. 41 che, nel secondo comma, pone limiti specifici alla libertà di iniziativa economica.

<sup>50</sup> In questo senso F. FORTE, *L’economia sociale di mercato secondo Müller*, in [www.caravella.eu](http://www.caravella.eu), 9.09.2011. Si veda anche G. BUCCI - L. PATRUNO, *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull’Europa sociale dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), fasc. n. 3/2005, 18, secondo i quali nell’economia sociale di mercato il compito dello Stato “è di neutralità rispetto al mercato, ma di intervento rispetto alla società, per indirizzarla verso il mercato”.





sociali. L'impostazione di compromesso o intermedia che emerge dalla nostra Costituzione, invece, comporta la possibilità che l'intervento pubblico modifichi l'economia di mercato<sup>51</sup>.

### 3. Stabilità dei prezzi e debiti sovrani: l'equilibrio dei conti pubblici

Il secondo pilastro su cui poggia la politica economica dell'Unione europea, per raggiungere, come recita l'art. 3 del TUE, lo sviluppo sostenibile "che mira alla piena occupazione e al progresso sociale", affianco all'economia sociale di mercato è la stabilità dei prezzi. È infatti opinione largamente condivisa che dalla stabilità dei prezzi possa derivare una crescita durevole, il benessere economico e la creazione di posti di lavoro<sup>52</sup>.

Con il Trattato di Maastricht viene definito un modello di integrazione economica ed un quadro istituzionale unico, in grado di assicurare, attraverso l'unione monetaria, il raggiungimento della stabilità dei prezzi. Il Sistema Europeo di banche centrali, composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali concretizzano sul piano organizzativo il progetto volto a massimizzare i vantaggi del mercato comune attraverso il perseguimento della stabilità dei prezzi, che costituisce il compito principale delle nuove istituzioni<sup>53</sup>.

Come è noto il Trattato di Maastricht prevedeva cinque criteri di convergenza che gli Stati dovevano osservare per poter entrare in quello che, successivamente, è stato chiamato "Eurosistema"<sup>54</sup>, ed adottare l'Euro quale propria moneta. Due di questi parametri riguardavano l'assenza di disavanzi pubblici eccessivi: il primo stabiliva che il debito pubblico non dovesse superare il 60 % del prodotto interno lordo, il secondo che il disavanzo nei conti dello Stato non potesse superare il 3% del prodotto interno lordo. Nel 1997 è stato stipulato e sottoscritto, dai Paesi membri dell'Unione europea il Patto di stabilità e crescita, inerente al controllo delle

---

<sup>51</sup> Osserva A. QUADRIO CURZIO, *Il peccato originale della Costituzione*, in *La costituzione criticata*, Napoli, 1999, 450: "ricorre spesso il riferimento all'intervento produttivo e proprietario statale e pubblico come espressione di quella "terza via" che nel nostro paese ha generato crescente e grave distorsione con il burocratismo protezionistico e statual-imprenditoriale al quale solo da poco si cerca di porre rimedio".

<sup>52</sup> Vengono, infatti, mantenute costanti le condizioni entro le quali può essere svolta la libera concorrenza tra i soggetti dello spazio economico, si conserva il potere d'acquisto e i profitti delle imprese e si trasforma il lavoro in una ricerca delle migliori condizioni retributive.

<sup>53</sup> V. C. ZILIOI – M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, Milano 2007, 79, ove la stabilità dei prezzi è definita quale *Grundnorm* del SEBC, e qualificata come *lex specialis* per la BCE e il SEBC, rispetto agli ulteriori obiettivi UE. Ai sensi dell'art 127 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, ex art. 105 TCE, l'obiettivo primario del Sistema europeo di banche centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi, fatto salvo questo obiettivo la SEBC sostiene le politiche economiche al fine di contribuire, tra l'altro, alla realizzazione di un elevato livello di occupazione e di una crescita sostenibile e non inflazionistica.

<sup>54</sup> Le banche centrali nazionali dell'area dell'euro e la BCE costituiscono l'Eurosistema. Il termine è stato scelto dal Consiglio direttivo della BCE per designare la struttura mediante la quale il SEBC assolve i propri compiti nel contesto dell'area euro.





rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria dell'Unione europea (Eurozona). Con il regolamento del Consiglio n. 1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e con il regolamento del Consiglio n. 1467/1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, è stata incrementata e resa più stringente la sorveglianza sui deficit e i debiti pubblici.

Il patto di stabilità e crescita fondato sui citati regolamenti è risultato sostanzialmente inefficace<sup>55</sup> e la crisi, che ha investito i debiti sovrani nel 2008, ha reso necessario il rafforzamento del coordinamento e dell'integrazione delle politiche economiche e di finanza pubblica. La crisi ha, infatti, evidenziato come sussistano nell'Eurozona delle interazioni negative tra stabilità e debolezza dei conti pubblici che pregiudicano la realizzazione di efficaci politiche monetarie e costringono ad utilizzare strumenti non convenzionali per proteggere l'Euro: finanze pubbliche insostenibili e livelli elevati di debito sono di ostacolo alla conduzione di una politica monetaria orientata alla stabilità<sup>56</sup>. Per superare l'anomalia del quadro istituzionale dell'Unione europea, che prevedeva una politica monetaria unica, affiancata da politiche di bilancio molteplici rimesse alla responsabilità dei singoli Paesi membri, sono stati adottati a partire dal 2010 una serie di provvedimenti attraverso i quali l'Unione ha ridisegnato il rapporto tra livelli di governo in ordine alla finanza pubblica, superando l'architettura ordinamentale che ha caratterizzato l'integrazione europea a partire dal trattato di Roma. Non si è, infatti, trattato di un "trasferimento di competenze", nel senso di allocare l'esercizio della sovranità statale a livello sovranazionale, quanto piuttosto di un nuovo ordine giuridico che poggia sul primato dei parametri contabili elaborati in sede europea rispetto alle scelte di politica economico-finanziaria degli Stati e sulla sorveglianza *ex ante* delle politiche di bilancio in base ai parametri stessi.

Il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 ha approvato il "Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche"<sup>57</sup> teso, appunto, a coordinare le procedure di

---

<sup>55</sup> M. DRAGHI, *Ludvig Erhard Lecture* (15 december 2011), Berlin, 2011, reperibile al sito [www.ecb.int](http://www.ecb.int), par. 3, ha sottolineato come il Patto di stabilità e crescita sia stato violato ben 60 volte in 12 anni.

<sup>56</sup> V. *La sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area dell'euro*, in BCE Bollettino mensile, Aprile 2011, nonché per un esame del rapporto tra la politica monetaria e le politiche di bilancio nell'area Euro, v. *Una sola politica monetaria e numerose politiche di bilancio: come assicurare il regolare funzionamento dell'UEM* e *La relazione tra la politica monetaria e le politiche di bilancio nell'area dell'euro*, rispettivamente nei numeri di luglio 2008 e febbraio 2003, BCE Bollettino mensile, tutti reperibili al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>57</sup> Il semestre europeo è stato formalmente introdotto con il regolamento UE n. 1175/2011, facente parte del c.d. *Six Pack*. Ogni anno, nell'arco di sei mesi le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri vengono coordinate per consentire ai paesi europei di tener conto delle raccomandazioni dell'UE in una fase iniziale della loro procedura di bilancio nazionale e per altri aspetti



controllo del rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, con la procedura di analisi del coordinamento delle politiche economiche nazionali degli Stati membri, sulla base degli indirizzi fissati dall'art. 121 TFUE. Con l'avvio del semestre europeo, nel marzo del 2011 i capi di Stato e di governo della zona Euro hanno approvato il c.d. Patto Europlus "Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza", successivamente adottato dal Consiglio europeo del 20 aprile 2011. I Paesi aderenti al patto, tra cui l'Italia, si sono assunti l'impegno politico di recepire le regole del Patto di stabilità e crescita.

In questa cornice nel novembre 2011 è stato adottato il c.d. *Six Pack*<sup>58</sup>, che ha modificato e rafforzato il Patto di stabilità e crescita, prevedendo sanzioni più efficaci e tempestive, ha introdotto una nuova procedura per gli squilibri eccessivi, finalizzata alla prevenzione e correzione dei medesimi, e ha stabilito nuovi requisiti per la stabilità di bilancio degli Stati membri, mentre nel marzo 2012 è stato sottoscritto da tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca il c.d. *Fiscal Compact*, Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria. Questo definisce le regole a cui le politiche di bilancio devono uniformarsi, in vista del successivo recepimento delle medesime da parte dei Paesi contraenti "tramite disposizioni vincolanti o di natura permanente - preferibilmente costituzionale -" (art. 3, par. 2). In particolare gli Stati firmatari devono attenersi

---

delle loro politiche economiche. Le tappe fondamentali del semestre europeo sono le seguenti: a gennaio la Commissione presenta l'analisi annuale della crescita, in cui fissa le priorità dell'UE per l'anno successivo per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro; a marzo, sulla base dell'analisi annuale della crescita, i capi di Stato e di governo dell'UE definiscono gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali; ad aprile gli Stati membri presentano i loro piani a favore del risanamento delle finanze pubbliche (programmi di stabilità o convergenza) e le riforme e misure che intendono adottare per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e solidale (programmi nazionali di riforma); a giugno la Commissione valuta questi programmi e rivolge a ciascun Paese una serie di raccomandazioni. Il Consiglio discute e il Consiglio europeo approva tali raccomandazioni; da ultimo alla fine di giugno o all'inizio di luglio, il Consiglio adotta formalmente le raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi europei.

<sup>58</sup> Il c.d. *Six Pack* è costituito da cinque regolamenti e una direttiva: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle regole di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; la Direttiva COM(2010) 523, la quale impone i requisiti minimi che il quadro normativo di ogni Paese deve contenere, ossia l'insieme di regole, procedure e caratteristiche del ciclo della programmazione di bilancio.



ad un disavanzo strutturale non eccedente lo 0,5% del PIL nominale, che raggiunge la soglia dell'1% per i Paesi con debito pubblico inferiore al 60%. In sostanza gli Stati sottoscrittori devono tendere al pareggio di bilancio nel periodo corrente, introducendo siffatta previsione nella propria legislazione, preferibilmente a livello costituzionale. Il *Fiscal Compact* impone anche una riduzione annuale del debito in ragione annua di un ventesimo per i Paesi come l'Italia, che hanno un debito pubblico eccedente il 60% del PIL (art. 4).

Inoltre, ritenendosi che gli effetti negativi delle politiche di bilancio fossero più accentuati nella zona della moneta comune, sono stati adottati due regolamenti, costituenti il c.d. *Two Pack*, entrati in vigore il 30 maggio 2013, che hanno imposto ulteriori obblighi in termini di politiche di bilancio ai Paesi dell'Euro, incrementando i profili di coordinamento e di sorveglianza<sup>59</sup>.

#### **4. La *governance* economico-monetaria nella disciplina costituzionale di bilancio**

L'assetto europeo in tema di *governance* economica e monetaria, definito nel *Fiscal Compact*, è stato recepito nel nostro ordinamento con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", e la l. 24 dicembre 2012, n. 243.

Molto si è scritto sulla necessità di intervenire a livello costituzionale per ottemperare agli accordi presi, così come sui motivi che hanno indotto l'Italia a siffatta scelta<sup>60</sup>. Come è stato sottolineato non era necessaria una revisione costituzionale, ciò non di meno si è ritenuto di procedere in tal senso per cercare di creare fiducia nei confronti del nostro Paese, sia da parte dei mercati e degli investitori esteri, sia da parte degli altri Stati, ipotizzando che ciò avrebbe potuto avere effetti immediati sul differenziale tra i tassi sui titoli italiani e quelli tedeschi (spread), ai tempi estremamente alto<sup>61</sup>. Si è trattata di una scelta politica, volta a riconquistare quella credibilità che era stata fortemente compromessa, con la nota lettera del 5 agosto 2011, che il governatore uscente della BCE, Jean Claude Trichet, e quello *in pectore*, Mario Draghi, avevano scritto al

---

<sup>59</sup> Regolamento (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. Regolamento (UE) n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>60</sup> Per una sintesi del dibattito, con gli opportuni riferimenti G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Convegno su: "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>61</sup> Per un'analisi critica sullo spread v. G. DI GASPARE, *Tutto quello che vorreste sapere sullo spread e non avete mai osato chiedere*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 17.01.2013; ID. *Anamorfofi dello "spread" (Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei debiti sovrani)*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 18.04.2013



governo italiano, indicando una serie di misure da attuare per poter ottenere l'acquisto di titoli italiani sul mercato secondario, da parte della BCE.

Deve per altro evidenziarsi che in mancanza di una ratifica degli impegni assunti con il *Fiscal Compact*, entro il 1 marzo 2013, all'Italia, come a ciascun Stato firmatario, sarebbe stata preclusa la possibilità di accedere ai finanziamenti previsti dal *European Stability Mechanism*, che ha sostituito il precedente EFSF, il c.d. fondo salva Stati<sup>62</sup>.

La legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", in realtà, malgrado il titolo, ha previsto, insieme alla legge n. 243/2012, l'equilibrio tra entrate e spese e non il pareggio<sup>63</sup>.

L'originario art. 81 Cost., come aveva posto in luce la Corte costituzionale, già prescriveva che la politica di spesa "deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa"<sup>64</sup>. Tuttavia, estranea alla disciplina costituzionale, antecedente alla revisione, era l'individuazione di specifici obiettivi di bilancio che rimanevano nella disponibilità delle decisioni politiche<sup>65</sup>. Si riteneva, infatti, che dal quarto comma dell'articolo 81 potesse trarsi unicamente la regola sulla contestualità tra decisioni di spesa e l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e che l'approvazione con legge di bilancio di un equilibrio tra entrate e spese non escludesse l'ipotesi di disavanzo, poiché era ammesso ricorrere, per la copertura delle spese future, all'emissione di prestiti<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Il Trattato MES è stato stipulato da diciassette stati dell'Unione Europea ma al di fuori del quadro normativo dell'Unione ed è entrato in vigore l'8 ottobre 2013. Nel preambolo viene illustrato che il MES svolgerà il compito precedentemente svolto dal Fondo Europeo di stabilità finanziaria (FESF) e dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM).

<sup>63</sup> Sull'ambiguità tra il titolo della legge costituzionale che indica il pareggio di bilancio e le norme in essa contenute che invece disciplinano l'equilibrio v. R. Dickmann, Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea (16 maggio 2012), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 10/2012, 1.

<sup>64</sup> Corte cost., sentenza 7 gennaio 1966, n. 1.

<sup>65</sup> Così A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANNEA - G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna 1998, 62, secondo il quale l'art. 81 Cost. pone "una disciplina che non prende posizione sul tipo di politiche, lasciando all'indirizzo politico delle forze di maggioranza l'opzione tra orientamenti espansivi o recessivi e che viceversa si preoccupa di conformare i processi decisionali mediante i quali vanno prese le relative scelte", cosicché la norma costituzionale delinea "vincoli di tipo procedurale piuttosto che limiti sostanziali di risultato".

<sup>66</sup> Corte cost., sentenza n. 1/1966. Per un'analisi approfondita v. in particolare V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica: profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993; N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007. Si v. inoltre la sintesi ricostruttiva di A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), fasc. n. 4/2011. Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale appare opportuno rinviare a M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, 2008, che raccoglie le sentenze sino al deposito di fine ottobre 2008 e al successivo aggiornamento, curato dallo stesso, che comprende le sentenze depositate fino al 16 dicembre 2011, entrambe Studi Corte Costituzionale, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)



La legge costituzionale modificando ben quattro articoli (artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.) introduce limiti all'indebitamento, vincolando gli organi di governo dello Stato e delle Regioni, le pubbliche amministrazioni centrali e locali a perseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, “tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. La spesa pubblica di Stato, Regioni ed enti locali non può essere finanziata in deficit, a meno che ciò non sia necessario “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico”, previa autorizzazione delle camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti o in presenza di eventi eccezionali (art. 81, c. 2). Risulta possibile, per altro, l'emissione di titoli di debito pubblico, fuori dai casi previsti dal primo comma dell'art. 81 Cost., con riferimento “al debito complessivo delle pubbliche amministrazioni, che in sostanza è la definizione tecnica di debito pubblico”<sup>67</sup>, in considerazione del riferimento alla “sostenibilità” espressa dal sesto comma dell'articolo. Il che consentirebbe allo Stato di poter assicurare i finanziamenti volti a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo quanto dispone, per altro, l'art. 5, comma 1, lett. g della legge cost. n. 1 del 2012, consentendo di preservare il *welfare state*<sup>68</sup>. Tuttavia la disciplina, i limiti e le condizioni di disponibilità di spesa pubblica o di ricorso all'indebitamento non si collocano a livello nazionale, né sul piano costituzionale né sul piano della legge “rinforzata”<sup>69</sup>, quale la L. 243/2012, si collocano, invece, a livello di politica europea e di normativa ad essa ancorata, giacché tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria, come recita il riformato art. 97 della Costituzione. Mentre il nuovo art. 119 Cost. prescrive che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa, “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

Occorre inoltre considerare l'art. 117, primo comma della Costituzione, ai sensi del quale la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata “nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” e dagli obblighi internazionali. Tra questi ultimi rientra il

---

<sup>67</sup> In questo senso, R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013, 82.

<sup>68</sup> Così R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, cit., 83.

<sup>69</sup> Sulla natura della legge n. 243/2012 v. R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012 n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 6/2013; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 1/2013.



*Fiscal Compact*, che è un trattato extra - europeo, ancorché, ai sensi dell'art. 2 dello stesso *Fiscal Compact*, sia posto ad integrazione ed esecuzione del diritto dell'Unione Europea in tema di bilancio e debito pubblico, nonché il Meccanismo Europeo di stabilità (MES). Dunque i limiti alle scelte nazionali non solo di politica economica e finanziaria ma, per vero, in via di diretta consequenzialità, in ordine all'opportunità di soddisfare determinati interessi e bisogni, non derivano tanto dalle regole di bilancio poste dalla legge costituzionale n. 1/2012 e dalla legge n. 243/2012, quanto piuttosto dagli specifici obiettivi a carattere quantitativo definiti dalla normativa europea, sia che questa si collochi sul piano delle fonti UE sia che ad esse sia ricollegabile.

È stato sottolineato, come la disciplina costituzionale contenga significativi margini di flessibilità, in quanto consente di tenere in considerazione le “fasi avverse” e le “fasi favorevoli” del ciclo economico, nel mantenere in equilibrio le entrate e le spese (art. 81, c. 1), e di ricorrere all'indebitamento “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali” (art. 81, c. 2). Si tratta di concetti “valvola”, clausole generali che consentono margini di apprezzamento sufficientemente adeguati ad adattare le regole di bilancio alle esigenze contingenti, non ostacolando il perseguimento di quelle finalità pubbliche che sarebbero compromesse dalla carenza di risorse in presenza di situazioni economiche avverse<sup>70</sup>. Tuttavia, ciò che risulta in via astratta dalla normativa di riferimento, non sempre è passibile di concretizzarsi. Nella dimensione europea in cui si collocano le disposizioni costituzionali e la legislazione posta in attuazione delle stesse, ciò che ha rilevanza non è tanto il precetto, la regola, ma il sistema organizzativo e sanzionatorio posto a presidio e a garanzia dell'osservanza della regola. Su questo versante il sistema dei controlli e delle sanzioni è significativamente rigido. Attraverso il semestre europeo si procede ad una sorveglianza *ex ante* delle politiche nazionali di bilancio che, per gli Stati della zona euro, si arricchisce della disciplina contenuta nel *Two Pack*. Ciò che costituisce oggetto di verifica è il programma di bilancio a medio termine, nonché il piano nazionale per la crescita e l'occupazione, a cui segue la formulazione di raccomandazioni

---

<sup>70</sup> In questo senso M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno su: “*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), spec. 18, ove osserva che “le politiche anticicliche sono implicitamente ammesse” e “possono essere alimentate dalla spesa pubblica o finanziate da ulteriore indebitamento ... Questo, ovviamente in astratto, perché è chiaro che questa strada, benché sia giuridicamente percorribile, potrebbe non esserlo fattualmente, sia a causa dei vincoli europei ..., sia a causa dei condizionamenti imposti dalla mobilità internazionale dei capitali, che limita fortemente il ricorso a politiche keynesiane finanziate dal debito, ove il costo del relativo servizio divenisse eccessivo”. V. anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), fasc. n. 1/2014.



specifiche da parte della Commissione europea, approvate successivamente dal Consiglio, nei confronti di ogni singolo Stato. Nel caso di deviazioni pari al 5% del PIL, in un singolo anno o in due anni consecutivi<sup>71</sup>, lo Stato è tenuto ad adottare le misure indicate attraverso la raccomandazione ed ove non si adegui, vengono comminate le sanzioni, che per gli Stati Euro possono consistere in un deposito infruttifero di 0,2% del PIL. In caso di deficit eccessivo, si applica l'art. 126 del TFUE e il regolamento 1467/1997 come successivamente modificato dal reg. 1177/2011. Una volta accertata l'esistenza di un deficit eccessivo da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, vengono indicate le misure correttive a cui lo Stato deve dare attuazione, pena l'irrogazione delle medesime sanzioni previste per la correzione dei piani di bilancio.

Pur considerando, come è stato osservato, che anche a livello europeo vi sono elementi di "flessibilità"<sup>72</sup>, non può non significarsi che le "clausole generali" in merito alla congiuntura economica sfavorevole o alla sussistenza di eventi eccezionali, possono assumere connotazioni molto diverse ove colte in una dimensione nazionale o più allargata, come quella dell'Unione europea, e poiché non sono espressione di parametri esclusivamente tecnici, ma implicano valutazioni anche di natura politica e/o discrezionale, la loro concreta operatività, alla presenza di stringenti meccanismi di controllo e sanzionatori a livello europeo, non è nella disponibilità degli Stati. Del resto l'art. 6 della legge n. 243/2012, nel consentire lo scostamento temporaneo del saldo strutturale programmatico in caso di eventi eccezionali, prevede che questi siano individuati in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e fa riferimento a periodi di grave recessione economica relativi "anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea", disponendo che il Governo debba sentire la Commissione europea, prima di poter chiedere alle Camere l'autorizzazione allo scostamento. Nella dimensione europea vengono collocate anche la fase favorevole e la fase avversa del ciclo economico" che devono essere "individuate come tali "sulla

---

<sup>71</sup> Art. 6 del regolamento (CE) n. 1466/1997

<sup>72</sup> In questo senso G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., 8 ss. L'autore individua elementi di flessibilità che incidono sull'OMT considerando che "L'OMT costituisce solo un obiettivo di medio termine; ha riguardo al disavanzo strutturale e va dunque depurato degli effetti negativi del ciclo; il percorso di convergenza verso la soglia dello 0,5 % (1% per gli Stati non euro) tiene conto per ciascuno Stato membro di problemi di sostenibilità e consente deviazioni al verificarsi di circostanze eccezionali (definite nei termini in precedenza richiamati)". Per quanto attiene al deficit eccessivo: "violazioni sussistono solo nel caso di errori rilevanti; circostanze eccezionali (specie quelle con impatto sulle finanze pubbliche) giustificano deroghe al divieto; l'apertura di una procedura per deficit eccessivo deve essere preceduta (e può essere esclusa) dalla valutazione di una serie di "fattori significativi"; per la riduzione del debito nel triennio successivo alla chiusura di una procedura per deficit eccessivo bastano "progressi sufficienti" (anziché l'1/20 altrimenti richiesto)".





base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea" (art. 2, c. 1, lett. f) - L. n. 243/2012). Neppure è nella piena disponibilità dello Stato l'opzione delle misure necessarie a correggere i disavanzi pubblici e ancora di più il contenuto dei programmi di bilancio a medio termine e i piani nazionali per la crescita e l'occupazione che, come sopra osservato, sono oggetto di controllo nell'ambito del c.d. semestre europeo e della disciplina del *Two Pack*.

Se inoltre si tiene conto che, come è stato osservato, la Commissione Europea "valorizza la rigidità delle regole", tende "a rifuggire da valutazioni discrezionali" e solitamente cerca di "ridurre a complesse formule numeriche nozioni per loro natura flessibili (ad esempio, gli effetti del ciclo economico, la definizione delle variazioni rilevanti, l'incremento della spesa pubblica consentita), come pure a restringere il campo applicativo di elementi ineludibilmente discrezionali (ad esempio, la definizione di "fattori significativi" e "circostanze eccezionali")" <sup>73</sup>, appare difficile conciliare il ruolo che è stato assegnato, in un passato non troppo lontano, dalla Costituzione alla disciplina di bilancio, non certo avulso dal sistema di protezione dei diritti fondamentali e dei diritti sociali e più in generale dalla forma di Stato e di governo <sup>74</sup>, rispetto all'assetto europeo.

Ove si guardi alla dottrina sviluppatasi sull'art. 81 Cost., anteriormente alla riforma, è facile avvedersi come le decisioni di entrata e di spesa, come quelle di indebitamento, non possano ricondursi a semplici teoremi economici, quanto piuttosto, come ebbe a sottolineare Mortati, si tratta di scelte che si concretizzano in atti di direzione politica dello Stato che implicano un giudizio politico, il quale trova certamente precisi confini nel tessuto costituzionale <sup>75</sup>, ma altresì elementi imprescindibili di contenuto in ordine ai bisogni sociali alla cui soddisfazione lo Stato non può sottrarsi. Se a questo indirizzo politico dovesse sostituirsi, per effetto del rinvio operato dalle norme costituzionali e dalla legge n. 243/2012 all'ordinamento dell'Unione europea, una configgente opera applicativa dei vincoli economici e finanziari a cui è soggetta la disciplina di bilancio, con consequenziale compressione degli elementi di flessibilità presenti a livello di ordinamento interno, è evidente che si produrrebbe una compromissione, financo una violazione dell'impianto generale della Costituzione, al quale, come è stato sostenuto, si potrebbe rimediare

---

<sup>73</sup> G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., 11, il quale rinvia nella nota 48 al documento predisposto dalla Commissione in merito all'applicazione della disciplina di bilancio: *Vademecum on the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper 151, May 2013, specie 20 ss. e 50 ss.

<sup>74</sup> Per un efficace ricostruzione di come il tema del bilancio si ripercuota sulla forma di governo e sulla forma di Stato v. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, Varenna, settembre 2012, reperibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013.

<sup>75</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 669.



attraverso la garanzia dei “controlimiti”<sup>76</sup>, considerando, altresì, che ai sensi dell’art. 4, par. 2 del TUE, l’Unione europea è tenuta a rispettare l’identità nazionale insita nella “struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali” degli Stati. Tuttavia, non può forse darsi torto a chi ha osservato che il recepimento a livello costituzionale dei vincoli europei in materia di governo dei conti pubblici ha “invertito i termini della questione: finché la legittimazione delle istituzioni europee deriva dagli Stati e dalle Costituzioni nazionali, si dovrebbe partire dalla dottrina dei “controlimiti” rispetto alla cessione di sovranità economica-finanziaria in favore dell’Unione e non viceversa misurare la compatibilità delle norme (costituzionali e non) di governo dei conti pubblici ai vincoli europei”<sup>77</sup>.

## **5. Vincoli di bilancio e principio di sussidiarietà orizzontale: verso un nuovo *welfare partecipativo***

Il perseguimento del pareggio di bilancio, con conseguente delimitazione del ricorso al debito, non è un principio “ingiusto”, ma risponde a “regole di democrazia”, in quanto pone un freno a che “i governi di oggi scarichino su quelli di domani i debiti derivanti dall’indirizzo politico perseguito”<sup>78</sup>. In questa prospettiva si potrebbe ritenere che detto principio si ponga a salvaguardia dei diritti delle generazioni future che verrebbero compromessi, ove queste dovessero sopportare gli indebitamenti di coloro che le hanno precedute. Quest’ultima argomentazione viene spesso richiamata nei dibattiti politici volti a rendere più accettabili le indicazioni o, come comunemente si è soliti dire, i sacrifici imposti dall’Unione europea. Tuttavia, è una tesi debole sia dal punto di vista giuridico, sia dal punto di vista economico. Sul primo versante il problema investe da un lato la possibilità di configurare posizioni giuridiche attive in capo a soggetti non ancora venuti ad esistenza, con conseguente difficoltà di individuare il contenuto e gli strumenti per tutelarli e dall’altro l’ammissibilità di un bilanciamento tra diritti non omogenei, non fosse altro perché i primi trovano espresso riconoscimento giuridico e definiti istituti di garanzia, mentre i secondi sono oggetto di una previsione ipotetica, non potendosi oggi avere conoscenza di ciò che in futuro possa costituire interesse meritevole di tutela<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> In questo senso M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 22.

<sup>77</sup> G. RIVOSECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in , fasc. n. 3/2012, 8.

<sup>78</sup> Così R. PEREZ, *La nuova disciplina di bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 95 ss.

<sup>79</sup> Per una ricostruzione generale v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, spec. 34 ss. Per una critica sulla possibilità di ancorare la regola dell’equilibrio di bilancio ai diritti delle generazioni future M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.



In ordine al secondo versante non può non condividersi l'osservazione secondo cui non è stato ancora elaborato un modello economico in grado di assicurare che i sacrifici imposti alle generazioni presenti possano essere di effettivo beneficio per quelle future<sup>80</sup>.

Dunque non appare fondata la tesi secondo cui è necessario contenere la spesa per assicurare a chi verrà dopo di noi condizioni migliori di vita.

È invece innegabile che il *Fiscal Compact* imponga all'Italia di diminuire progressivamente il debito pubblico che le politiche del passato hanno prodotto, che l'indebitamento degli Stati dell'Eurozona rende debole la moneta unica, ostacolando il perseguimento dell'obiettivo di conseguire e mantenere la stabilità dei prezzi da parte della BCE, e che gli Stati, al pari delle imprese, non sono al di fuori delle logiche del mercato, poiché le banche e i grandi investitori, soprattutto quelli stranieri, non sono disposti ad acquistare i titoli pubblici dei Paesi che sono finanziariamente deboli<sup>81</sup>. Quando uno Stato spende di più di quanto recepisca tramite l'imposizione fiscale, ha solo due alternative, quella di immettere moneta nell'economia tramite la banca centrale o quella di chiedere fondi in prestito, emettendo titoli di stato. Nell'area dell'Euro la prima strada non è percorribile, poiché alla Banca Centrale Europea è vietato fornire moneta agli Stati membri, sia direttamente sia acquistando titoli pubblici; rimane dunque la seconda strada: emettere titoli del debito pubblico, ma perché vi sia una domanda adeguata a non incrementare in senso insostenibile gli interessi, è necessaria una politica di contenimento del deficit.

In Italia si è fatto un uso improprio delle risorse pubbliche e lo Stato sociale ha costituito per lungo tempo "l'alibi" entro il quale espandere il debito, quando per vero i finanziamenti pubblici non si rivolgevano solamente a sostenere la domanda di servizi sociali e a rendere effettivi i diritti sociali, ma a sostenere l'industria e l'attività produttiva in assenza di reali finalità di interesse generale; il che ha determinato inevitabili falsificazione della concorrenza, che ancora oggi in parte scontiamo in termini di efficienza e crescita produttiva.

---

<sup>80</sup> G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio e la politica fiscale nella Grande Recessione: fondamenti economici teorici e pratici*, Atti del seminario "La nuova governance fiscale europea. Fiscal compact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive", Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, in [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it), fasc. n. 1/2014 il quale richiama alcune teorie economiche le quali sostengono "che l'equità intergenerazionale non richiede affatto il pareggio di bilancio e quindi l'esclusivo finanziamento delle spese pubbliche con imposte".

<sup>81</sup> Per un'ampia disamina sulla crisi è d'obbligo rinviare a G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, in particolare 419 e ss. V. inoltre, A. CALABRÒ - F. COLOMBINI, *Crisi finanziarie. Banche e Stati. L'insostenibilità del rischio di credito*, Torino, 2011, spec. 69 ss.

A partire dalla metà degli anni '60 si è abbandonato il principio del pareggio di bilancio e si è seguita la strada del ricorso all'indebitamento sul mercato finanziario<sup>82</sup>, con l'avvallo della Corte costituzionale. Nella sentenza n. 1 del 1966 la Consulta ha ammesso “la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura delle spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando...”.

Sul lato dell'attività produttiva lo Stato ormai da tempo ha abbandonato le politiche di intervento, conformemente alla disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza, ancorché persistano aree, quali quelle dei servizi pubblici locali, nelle quali ancora sussistono significativi limiti al mercato.

Per quanto concerne i diritti sociali, la Costituzione non richiede che lo Stato sia tenuto a soddisfare la domanda di prestazioni che da questi scaturisce, sempre ed in ogni caso, indipendentemente dalla capacità monetaria degli interessati.

La caratteristica dello Stato sociale è indubbiamente il riconoscimento di un significativo numero di diritti sociali ed il loro porsi come elementi qualificanti del rapporto tra governanti e governati, tra l'apparato statale e la società.

I diritti sociali sono affermati come esigenze di libertà, di cui lo Stato deve farsi garante per aiutare il bisognoso a liberarsi dal bisogno, con la conseguenza che, come ebbe a significare P. Calamandrei, “il compito dello Stato a difesa della libertà non si racchiude più nella comoda inerzia del *laissez faire*, ma implica una presa di posizione nel campo economico ed una serie di prestazioni attive nella lotta contro la miseria e contro l'ignoranza”<sup>83</sup>. È, dunque, “Stato sociale (merita di essere così qualificato) quello Stato che crea dal lato della domanda (si noti bene) meccanismi che limitano o escludono del tutto il mercato” nella soddisfazione dei diritti sociali. Dal lato della domanda e non dell'offerta, in quanto beni e servizi possono anche essere erogati da soggetti privati a prezzi di mercato, ma lo Stato è tenuto a coprire in tutto o in parte la spesa<sup>84</sup>.

La Costituzione vuole, in materia di istruzione, che la Repubblica istituisca scuole di ogni ordine e grado, che sia data la possibilità di accedere ai livelli più alti di istruzione indipendentemente dal

---

<sup>82</sup> V. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia*, Padova, 2003, spec. 154 ss, il quale pone in luce come alla fine degli anni '70 “si è venuto a consolidare un equilibrio sociale basato sulla dinamica della spesa pubblica. Sulla spesa pubblica poggiano gli ammortizzatori sociali impropri, la politica di ausilio finanziario e di agevolazioni fiscali, le svalutazioni competitive, le erosioni della base fiscale e la pletora di micro-interventi legislativi di ausilio assunti con legge provvedimento”, 186.

<sup>83</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in F. Ruffini, *Diritti di libertà, introduzione alla seconda edizione*, 1946, Firenze, XXXVII.

<sup>84</sup> G. U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, 381 ss.

reddito, che, però, la sola scuola dell'obbligo sia gratuita; cosicché è possibile prevedere un contributo a carico di coloro che hanno mezzi economici per raggiungere i livelli più elevati di istruzione. Per quanto riguarda la sanità la Costituzione configura come diritto sociale solo le cure agli indigenti, fermo restando il compito del legislatore di individuare il livello al di sotto del quale si ha l'indigenza, l'offerta del servizio può derivare da soggetti privati, mentre lo Stato e gli altri soggetti pubblici devono coprire la spesa per coloro che non hanno risorse economiche, ed intervenire in sostituzione del privato, ove questo non appresti servizi che sono essenziali ad assicurare il diritto alla salute. L'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione stabilisce che la legge statale debba determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che il pubblico ha l'onere di garantire tali livelli in ambito sanitario ove i privati non siano in grado. In tema di previdenza l'art. 38 Cost., impone al legislatore di istituire e disciplinare assicurazioni obbligatorie in misura tale che i lavoratori abbiano sufficienti mezzi in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria e prevede che siffatte assicurazioni siano gestite da organi e istituti predisposti dallo Stato, oppure istituti integrati dallo Stato. È invece assente nella disciplina costituzionale la definizione dei meccanismi previdenziali, ancorché questi debbano far fronte alle esigenze di vita dei destinatari<sup>85</sup>. In tema di assistenza, intesa come aiuto ai bisognosi, l'art. 38 Cost. nell'ultimo comma proclama che l'assistenza privata è libera, fermo restando l'obbligo dello Stato di provvedere negli stessi termini e secondo le medesime modalità indicate per la previdenza, ove si tratti di "cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere". In forza del principio di sussidiarietà, è poi evidente che vi potrà essere una sostituzione del pubblico al privato, ove questi non offra alcuni servizi o gli stessi siano inadeguati. Il diritto al lavoro, meriterebbe un compiuto svolgimento che in questa sede è difficile svolgere, tuttavia, occorre osservare che si tratta di "un fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa", come ebbe a qualificarlo la Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 1965. Nei confronti dello Stato si traduce come direttiva in materia di politica occupazionale, "come pretesa dei cittadini ad un comportamento dei pubblici poteri che, svolgendo il programma previsto dalla norma,

---

<sup>85</sup> Nella sentenza n. 160/1974, la Corte costituzionale ha osservato che l'art. 38, c. 2, "lascia piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più idonee ed efficienti allo scopo, sempre che la scelta degli stessi sia tale da costituire "piena garanzia per i lavoratori, al conseguimento delle previdenze alle quali hanno diritto, senza dar vita a squilibri e sperequazioni".

realizzino condizioni di pieno impiego<sup>86</sup>. In questa dimensione non si configura evidentemente una posizione giuridica immediatamente azionabile nei confronti dello Stato; l'art. 4, comma 1 della Costituzione non garantisce a ciascuno il diritto al conseguimento di un'occupazione e neppure a conservare il lavoro<sup>87</sup>, tuttavia giustifica sul piano giuridico tutti gli interventi dello Stato volti a favorire l'occupazione, tra questi, anche la sostituzione dei pubblici poteri ai privati in una determinata attività, ove con ciò sia possibile conseguire un incremento dei livelli di occupazione<sup>88</sup>.

Così delineati, in modo molto sintetico, i diritti sociali e gli obblighi che fanno capo alla sfera pubblica<sup>89</sup>, occorre evidenziare che il principio di sussidiarietà, ha un ruolo decisivo nelle dinamiche tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, nella soddisfazione dei diritti sociali e che queste dinamiche sono fortemente condizionate dalle risorse economiche disponibili, sia che dette risorse facciano capo alla sfera pubblica, sia a quella privata<sup>90</sup>. Ed in vero, come è stato sottolineato, il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale “non pone un criterio materiale, ma un criterio procedurale”<sup>91</sup>, allocando l'assunzione di un'attività di interesse generale e quindi l'erogazione di un bene o servizio, in capo al soggetto che meglio è in grado di soddisfare quell'interesse. Nella situazione economica in cui stiamo vivendo diviene fondamentale fare in modo che gli operatori privati si facciano carico dell'offerta di beni e servizi sociali. È necessario

---

<sup>86</sup> G. F. MANCINI, *Commento all'articolo 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione (articoli 1-12)*, Bologna - Roma, 1975, 199 ss.

<sup>87</sup> Così, nell'ambito d'una giurisprudenza rimasta costante, la già citata sentenza n. 45 del 1965 della Corte costituzionale.

<sup>88</sup> In questo senso G. U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, cit. 381 ss., nonché ID *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.

<sup>89</sup> Per un esame delle caratteristiche dei diritti sociali ci sia consentito rinviare senza intenti di esaustività in relazione ad un argomento su cui la dottrina ha svolto e continua a svolgere studi ed approfondimenti a A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, 29 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 758 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., vol. V, Torino, 2012, 223 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000.

<sup>90</sup> È noto che la Corte costituzionale nella sentenza n. 195/1998 ha statuito che la tutela dei diritti sociali può essere condizionata alla disponibilità delle risorse finanziarie all'uopo necessarie. Bisogna tuttavia considerare che le disponibilità economiche condizionano non solo l'azione della sfera pubblica ma anche l'intrapresa private. Per un'analisi generale sul tema del rapporto tra diritti sociali e risorse economiche, in particolare in tempo di crisi, ancorché i contributi sul tema siano molto numerosi, si veda I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, Napoli, 2012, 83 ss.; A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale* e A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, Relazioni Gruppo di Pisa, Atti del Convegno di Trapani dell'8/9 giugno 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali* - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2013.

<sup>91</sup> In questo senso G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, cit. 381 ss.





valorizzare quello spazio di *welfare mix* che, con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, concretizza la solidarietà sociale, creando più mercato e meno Stato<sup>92</sup>; ossia mettere in moto quel circuito virtuoso che, secondo la concezione dell'economia sociale di mercato, permetterebbe al mercato di soddisfare i bisogni sociali. Il principio di sussidiarietà orizzontale, in base a questa teoria, fa sì che le iniziative volte a superare le diseguaglianze possano trovare collocazione in un sistema in cui i privati concorrono alla loro realizzazione, con ciò intendendosi anche la creazione di un mercato volto a soddisfare i bisogni sociali<sup>93</sup>.

Su questo versante si colloca la recente iniziativa del Governo diretta a riformare il Terzo settore. Come emerge dalle linee guida rese pubbliche il 13 maggio 2014<sup>94</sup>, in un quadro di vincoli di bilancio e di crescente domanda di protezione sociale, è necessario adottare modelli di gestione attraverso i quali “lo Stato, le Regioni e i Comuni e le diverse associazioni ed organizzazioni del Terzo settore collaborino in modo sistematico per elevare i modelli di protezione sociale, combattere le vecchie e nuove forme di esclusione e consentire a tutti i cittadini di sviluppare le proprie potenzialità”<sup>95</sup>. La valorizzazione del terzo settore costituisce sicuramente un elemento significativo per andare incontro alla soddisfazione dei bisogni, tuttavia, è opportuno porre nuovamente in luce che nello Stato sociale, gli obblighi che fanno capo alla sfera pubblica attengono alla domanda e non all'offerta e che pertanto non viene meno il problema di come lo Stato possa reperire risorse necessarie a coprire la domanda, ove a ciò non provveda il senso di solidarietà. Purtroppo viene in mente la celebre frase di A. Smith “*Non è dalla generosità del macellaio,*

---

<sup>92</sup> V.MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 23.05.2003, 6 -7 la quale sottolinea come “i servizi sociali stanno progressivamente abbracciando una filosofia di accentuata responsabilizzazione dell'utente, chiamato ad essere contemporaneamente destinatario e soggetto attivo del sistema, nei confronti del quale talora assume dei precisi doveri. Non a caso si parla di “Welfare della responsabilità condivisa”.

<sup>93</sup> L. BONINO, *Economia sociale di mercato*, Bologna, 2012, 239 ss. Sottolinea il collegamento tra sussidiarietà e principio di uguaglianza, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, 2005, 177 ss., ritenendo che “La Repubblica, secondo l'art. 118, u.c., deve favorire le autonome iniziative dei cittadini quando esse sono nell'interesse generale; ... Favorendo tali iniziative, pertanto, la Repubblica persegue, sia pur con strumenti diversi da quelli tradizionali e in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art. 3, 2° c., Cost.”. Per un inquadramento più ampio può rinviarsi a G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006 nonché P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, spec. 255 ss.

<sup>94</sup> Le linee guida sono state presentate il 13 maggio 2014 dal Presidente del Consiglio, Matteo Renzi che ha aperto una consultazione pubblica con i cittadini per costruire un nuovo “Welfare partecipativo”. Nella seduta del 10 luglio 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di delega per la riforma del terzo settore.

<sup>95</sup> Le linee guida sono reperibili al sito del Governo [www.governo.it](http://www.governo.it).





*del birraio o del fornaio che noi possiamo sperare di ottenere il nostro pranzo, ma dalla valutazione che essi fanno dei propri interessi”.*

## **6. Accentramento delle politiche di spesa e livelli essenziali delle prestazioni**

Ove si guardi alla normativa di bilancio, gli spazi lasciati allo Stato e agli enti territoriali in termini di spesa per soddisfare le domande di *welfare* sono estremamente esigui. Ai sensi dell’art. 11 della L. 24.12.2012 n. 243, i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali sono garantiti attraverso un fondo straordinario il cui ammontare è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base “della stima degli effetti dell’andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti locali di cui all’art. 10, comma 1, influenzate dall’andamento del ciclo economico”. Orbene l’art. 10, comma 1, fa riferimento alla possibilità per le Regioni, gli enti locali e le Province autonome di ricorrere all’indebitamento, ma solo per finanziare le spese di investimento ed inoltre richiede che le operazioni di indebitamento siano effettuate “sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l’anno di riferimento, l’equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione interessata compresa la medesima Regione“. Il fondo è ripartito tra Regioni ed enti locali “tenuto conto delle quote di entrate proprie di ciascun ente influenzata dal ciclo economico e dagli effetti degli eventi eccezionali sulla finanza degli enti locali”.

Sono presenti elementi di flessibilità<sup>96</sup>, inerenti all’incidenza del ciclo economico sfavorevole e degli eventi eccezionali, riconoscendo allo Stato la facoltà di alimentare il fondo attraverso l’indebitamento, tuttavia, appare chiaro che il contenimento della spesa pubblica confina la tutela dei diritti sociali a quel nucleo essenziale che da tempo la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto come parte intangibile del diritto alla salute e che la dottrina ha ritenuto collegabile con la disciplina dei livelli essenziali<sup>97</sup>. Nella sentenza n. 304/1994 della Corte costituzionale “il diritto alla salute veniva scisso in due parti: una parte intangibile ed irrinunciabile ed una parte rimessa alla disponibilità del legislatore in ragione delle esigenze di bilancio”<sup>98</sup>. È evidente, allora,

---

<sup>96</sup> Questo aspetto viene evidenziato in rapporto ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali da A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 8-9.

<sup>97</sup> In questo senso, M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regione*, in E. CATELANI - G. CERRINA FERONI - M. C. GRISOLIA (a cura di), *Il diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2011, 9 ss., nonché C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in C. PINELLI, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell’esperienza*, Torino, 2012, 269 ss.

<sup>98</sup> Così, A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, cit., 11.

il condizionamento che i diritti sociali sono passibili di ricevere in relazione alle risorse disponibili, non solo in capo allo Stato, ma anche alle Regioni e agli enti locali, ed in particolare ai Comuni chiamati “a svolgere tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità” ( art. 13, c. 1, TUEL).

I continui tagli alle risorse comunali dovuti alle manovre economiche di questi anni a causa dalla crisi, il patto di stabilità interno ed ora le riforme costituzionali in tema di equilibrio di bilancio, puntualmente disciplinato nella legge rinforzata, si riflettono in una forte compressione dell'autonomia a cui è ancorato, ancorché non sia reso palese, un significativo accentramento delle scelte politiche in materia di soddisfazione dei bisogni sociali<sup>99</sup>. Il Comune, in particolare, come ente a competenza generale a cui è affidata la cura degli interessi della comunità, che è autonomo nel definire la propria organizzazione statutaria ed amministrativa, si trova come in passato, ad essere vincolato a specifiche politiche di spesa<sup>100</sup>.

Del resto il c.d. federalismo fiscale, introdotto nel 2001 con la revisione dell'art. 119 della Costituzione, ha trovato nella legge n. 42/2009, un impianto che, basandosi sulla ricognizione delle funzioni fondamentali delle Regioni e degli enti locali e sull'individuazione dei costi standard, al fine di procedere alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento, mostra una logica affatto conforme al sistema autonomistico instaurato con la revisione del Titolo V, dove allo Stato vengono attribuite competenze enumerate, mentre alle Regioni e agli enti locali tutto ciò che al primo non è espressamente assegnato<sup>101</sup>. Non diversamente sembra potersi leggere la giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica orientata a ridurre gli spazi di autonomia finanziaria<sup>102</sup>. Nella sentenza n. 139 del 2012 la

---

<sup>99</sup> Sul punto si v. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 24/2012, 2, il quale evidenzia come l'autonomia finanziaria costituisca “l'indispensabile fondamento del concetto di “autonomia” e, in un certo qual modo il fattore che consente di misurare il tasso di “autonomia politica” di un ente territoriale”.

<sup>100</sup> Il riferimento è al testo unico della legge comunale e provinciale, R.D. 3 marzo 1934, n. 383, che enumerava le competenze degli enti locali attraverso la tecnica dell'elencazione delle spese a loro carico.

<sup>101</sup> Per questo aspetto R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN - L. COEN (a cura di) *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità* (Atti del Convegno dell'ISGRE 9 dicembre 2009), Padova, 2010, 21 ss.

<sup>102</sup> Sottolinea l'uso forzato che la giurisprudenza costituzionale ha fatto del principio del coordinamento della finanza statale con quello degli enti territoriali minori A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit. . Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale si rinvia a L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), fasc. n. 1/2011; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, *Relazione presentata al Convegno, “Il regionalismo italiano tra giurisprudenza*



Corte costituzionale ha affermato che “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti locali”<sup>103</sup>. La riforma costituzionale della finanza pubblica ha poi aggiunto un’ulteriore competenza esclusiva dello Stato, che è quella “dell’armonizzazione dei bilanci pubblici”, la quale prima della legge costituzionale n. 1 del 2012, fungeva da “endiade” con il coordinamento della finanza pubblica ed era posta nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 88/2014, l’art. 5, comma 2, lettera b, della legge costituzionale n.1/2012 “prevede l’adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie”. Ciò in quanto “i vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di «quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (...) in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale”.

La nuova disciplina di bilancio è sicuramente coerente con il principio di unitarietà della Repubblica, nella misura in cui le Regioni e gli enti locali sono chiamati ad essere responsabili di una sana finanza pubblica dello Stato. Tuttavia, il rafforzamento delle competenze legislative statali comprime l’autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, facendo ricadere su questi i costi delle scelte politiche adottate in sede centrale. Significativo, sotto questo profilo, appare il D.L. n. 66/2014, convertito con L. n. 89/2014, che all’art. 8 cc. 4 e 5, che fissa in percentuale i tagli alla spesa per acquisti di beni e servizi per Regioni, enti locali e amministrazioni dello Stato e demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione degli obiettivi di riduzione della spesa<sup>104</sup>. Sembra quindi scontato osservare come anche il sistema autonomistico finisca per essere rimodulato in ragione delle esigenze di contenimento del disavanzo pubblico.

---

*costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*”, Roma 13 giugno 2013, reperibile al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it);

<sup>103</sup> Si v. altresì Corte cost., sentenza n. 211/ 2012.

<sup>104</sup> Significativo è altresì l’art. 19 (Riduzione dei costi nei Comuni, nelle Province e nelle Città metropolitane) il quale inserisce nell’art. 1 della L. 7.04.2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), il comma 150- bis, ai sensi del quale “In considerazione delle misure recate dalla presente legge, le Province e le Città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro per l’anno 2014, a 60 milioni di euro per l’anno 2015 e a 69 milioni di euro a decorrere dall’anno 2016. Con decreto del Ministero dell’interno di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di riparto del contributo di cui al



## 7. Un possibile recupero della dimensione politica delle decisioni di spesa attraverso il principio della sostenibilità sociale dei vincoli di bilancio.

La spesa corrente, ossia quella necessaria all'ordinaria conduzione della struttura statale, relativa alla produzione ed al funzionamento dei servizi dello Stato, ma anche inerente alla redistribuzione dei redditi, attuata dallo Stato a favore di particolari categorie di soggetti in base a determinate linee di politica economico-sociale, costituisce, come ebbe modo di significare M.S. Giannini, "l'amministrazione per eccellenza"<sup>105</sup>, quella capace di saldare il legame tra il corpo sociale e le sue esigenze con la rappresentanza politica. Il contenimento del debito, attraverso la riduzione delle spese, determina un inevitabile allontanamento dei cittadini dallo Stato, non solo perché viene a mancare uno degli strumenti principali attraverso il quale perseguire l'equa distribuzione delle ricchezze e l'uguaglianza sostanziale, ma anche perché ridurre la spesa pubblica significa fatalmente ridurre le entrate di coloro che producono beni e servizi per le amministrazioni pubbliche e dunque accrescere la povertà e il senso di ingiustizia che pervade ormai da anni i cittadini. Ciò che viene percepito è che il nostro Paese non è in grado di elaborare linee guida adeguate a superare la crisi economica, con la conseguenza di dover subire le scelte di austerità elaborate in sede europea. Si rimprovera al nostro Stato di far propri obiettivi e criteri definiti a livello sovranazionale, laddove la rappresentanza democratica non riesce ad arrivare, e si chiede alle istituzioni di farsi promotrici a livello europeo di una rinnovata coesione basata non su obiettivi economici, quanto piuttosto sul principio di solidarietà sociale. L'attuale clima di incertezza pone al centro del dibattito lo Stato come antidoto all'economia di mercato, alla quale viene imputato di aver tradito l'aspettativa di poter realizzare migliori condizioni di vita. Ed in vero "Il ruolo svolto dai mercati non dipende solo da ciò che essi sono in grado di fare ma anche da ciò che viene loro permesso di fare"<sup>106</sup> e di certo gli accadimenti susseguitesisi dal 2008 ad oggi impongono di riflettere sulla necessità di dare nuovamente forza alla capacità politica degli Stati al fine di ricomporre il rapporto tra impresa, finanza, persona e Stato. È impensabile che questa capacità possa essere espressa al solo livello nazionale nell'era della globalizzazione, non di meno lo Stato resta il luogo privilegiato della possibile mediazione dei conflitti sociali, non fosse altro perché questi si manifestano ancora all'interno del suo perimetro territoriale e le istituzioni

---

periodo precedente"; nonché il comma 150-ter, che recita: "Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92, a seguito del trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, tra le Province, città metropolitane e gli altri enti territoriali interessati, stabilisce altresì le modalità di recupero delle somme di cui al comma 150-bis."

<sup>105</sup> M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 137 – 138.

<sup>106</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, cit., 125.

rappresentative, almeno per ora, sono ancora lo strumento attraverso il quale dar voce alle diverse istanze<sup>107</sup>. Ed in vero appare curioso, in quanto in controtendenza rispetto a ciò che si è soliti sostenere in termini di perdita di sovranità dello Stato per effetto dell'ordinamento dell'Unione europea, che questa abbia avuto bisogno del diritto nazionale per garantire, attraverso il raggiungimento di obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici, la sostenibilità dell'Euro. *Il Fiscal Compact*, nella parte in cui ha richiesto agli Stati di recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea, se da un lato pone in luce la debolezza della costruzione europea, dall'altro evidenzia la centralità dello Stato. Nel corso del dibattito parlamentare sul *Fiscal Compact* sono state approvate due mozioni con le quali si impegnava il Governo Monti a proporre una modifica del Trattato diretta a fare in modo che venissero in esso considerati sia l'andamento del ciclo economico sia la sostenibilità sociale del patto. I tempi, sembrano oggi maturi per introdurre questa modifica.

La sostenibilità sociale potrebbe infatti aprire fondamentali spazi per immettere risorse economiche a favore delle fasce deboli della popolazione e per operare politiche di redistribuzione del reddito. Potrebbe essere la chiave attraverso la quale accogliere la posizione di quegli economisti che, nella valutazione del progresso e della solidità dei Paesi, considerano non solo i "conti economici", ma anche i beni pubblici, i beni naturali e la qualità della vita<sup>108</sup>. Come ha scritto Ines Ciolli, richiamando la posizione di Amartya Sen, e J Stiglitz, "il raggiungimento del pareggio di bilancio, pur importante nel lungo periodo, se deve essere conseguito attraverso la rinuncia e l'impossibilità di investire nelle prestazioni sociali e nella tutela dei diritti che hanno tutti un costo, non può essere considerato di per se un successo"<sup>109</sup>.

Resta, per altro, la debolezza dell'ordinamento dell'Unione europea: l'Unione europea "non possiede un ruolo distributivo delle risorse paragonabile a quello degli Stati, ai quali continua a competere la leva dell'imposizione fiscale e quella della contribuzione sociale"<sup>110</sup> e allo stesso

---

<sup>107</sup> È stato evidenziato come lo Stato sia sempre stato "il luogo elettivo della costruzione della solidarietà sociale in Europa", S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 28.

<sup>108</sup> In merito si v. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, redatto da J. E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, su incarico del Presidente Francese Nicolas Sarkozy e pubblicato nel 2009, reperibile al sito [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).

<sup>109</sup> I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., 4, la quale rinvia in ordine ad un diverso approccio degli economisti per definire la ricchezza delle nazioni a A. JOZZO, *Il Federalista*, n. 1, 2010, "che rilegge l'economista liberale J. E. Meade, Premio Nobel per l'economia nel 1977", nonché a J. STIGLITZ, *Economia del settore pubblico*, Vol. 1, Milano, 2003.

<sup>110</sup> P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito europeo*, cit., 3, il quale cita, conforme, sul punto, A. D'ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, 2002, 845.



tempo restano estremamente circoscritte le sue competenze in materia di politiche sociali le quali, invece, rimangono, nonostante tutto, doverose per la nostra Costituzione.