

Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?

di Francesco Bilancia

(Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Chieti-Pescara)

Sommario: 1. – La riforma costituzionale dei bilanci pubblici. Premessa. – 2. Segue: il pareggio *strutturale* ed il suo significato normativo – 3. Le origini e il fondamento dei vincoli finanziari. – 4. La crisi dei debiti sovrani e gli effetti macroeconomici delle manovre di aggiustamento fiscale. – 5. I naturali effetti di ri-centralizzazione territoriale delle attribuzioni in materia economico-finanziaria: gestione della crisi e crisi strutturale delle autonomie.

1. *La riforma costituzionale dei bilanci pubblici. Premessa.* La crisi economico-finanziaria avviatasi in Europa e nel mondo a far data convenzionalmente dalla esplosione della vicenda dei mutui *subprime*¹ ha di fatto imposto ai giuristi approcci di analisi tradizionalmente estranei al proprio consueto bagaglio teorico². La dimensione contemporanea della crisi, nata nel sistema finanziario privato anglosassone e poi trasferitasi, per il tramite dei salvataggi bancari, in capo ai debiti sovrani³, rileva oggi soprattutto sul piano dei riflessi istituzionali da essa generati⁴, tanto in riferimento alle riforme nel frattempo poste in essere, quanto in relazione agli urgenti problemi, tuttora irrisolti, che premono sulle strutture stesse dei pubblici poteri statali ed europei e sui tradizionali strumenti di quello che un tempo si era soliti chiamare governo (pubblico) dell'economia. Dalla presente riflessione esulano, invece, le pur relevantissime ed interessanti questioni connesse con la dimensione *globale* della

¹ M. Franzini, *Finanza*, in *ParoleChiave*, 2012, 1 ss.;

² Si veda già, ad esempio, l'approccio di analisi oggi seguito dalla recente riflessione di S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC)*, fasc. 4 del 2014, in <http://www.rivistaaic.it>.

³ R.A. Jarrow, *The Role of ABS, CDS and CDOs in the Credit Crisis and the Economy*, ora in *Annual Review of Financial Economics*, 3 del 2011, 235 ss.; F. Merusi, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, spec. 15 ss., 43 ss., 53 ss. A suo tempo ho dato conto dell'origine privatistica della crisi finanziaria nel mio *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1 del 2009, spec. §§ 3 ss., testo al quale rinvio per non ripetermi.

⁴ C. Pinelli, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, testo della Relazione presentata presso l'Università del Salento in occasione del convegno sul tema "La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15 settembre 2012, in corso di pubblicazione.

crisi finanziaria⁵, a partire dal mercato mondiale delle monete e dal ruolo delle istituzioni finanziarie internazionali, fenomeni ai quali si farà solo qualche, per quanto opportuno, occasionale rinvio. Le recenti riforme delle regole strutturali e delle procedure di governo dei bilanci pubblici, intervenute in Europa attraverso modifiche degli stessi testi costituzionali⁶, saranno pertanto descritte e valutate soprattutto in riferimento agli sviluppi dell'azione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e della politica monetaria comune (unica) dei paesi dell'area *Euro*, tenendo a margine anche qualche richiamo al ruolo della giurisprudenza costituzionale di alcuni Stati membri e della Corte di Giustizia⁷.

L'analisi delle tematiche ora richiamate, appunto, incontra interferenze categoriali tra diritto ed economia anche in ambiti che tradizionalmente ne erano esenti. Come parrà evidente nel momento in cui saremo costretti a misurarci con i contenuti dei testi normativi adottati, ad esempio, con la revisione dell'art. 81 della Costituzione italiana e con la conseguente attuazione legislativa delle relative prescrizioni⁸. Per fare soltanto alcuni esempi – anticipando il senso delle questioni “giuridiche” che affronteremo nel prosieguo della presente riflessione – si pensi al significato di concetti e formule quali “ciclo economico”, o “pareggio *strutturale* di bilancio”, oppure alle formule emergenti dalla disarticolazione delle voci che

⁵ E', ad esempio, la prospettiva di analisi dell'interessante studio di G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

⁶ Si vedano le analisi compiute da I. Ciolli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, fasc. 1 del 2012; F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in www.federalismi.it, fasc. 5 del 2012; D. De Grazia, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur.cost.*, 2012, 2483 ss.; nonché i contributi raccolti nel *Quaderno 2011 de il Filangieri, Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, spec. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, *ivi*, 249 ss.; e C. Decaro, *La delimitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, *ivi*, 267 ss.; e nel volume R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, spec. M. Hartwig, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*; G. Maestro Buelga, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*; e F. Fraysse, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, *ivi*, risp. 153 ss., 169 ss., 195 ss.

⁷ Per l'analisi più generale della crisi della moneta unica e delle azioni dell'Unione economica e monetaria nel contesto del mercato unico, con l'attenzione rivolta alle asimmetrie tra politiche fiscali e di bilancio statali, con il connesso problema dei debiti sovrani, e politica monetaria comune (affidata alla esclusiva responsabilità della BCE) dalla cui trasmissione lungo i confini statali, pertanto, si generano effetti distorsivi sui sistemi finanziari ed economici nazionali, si veda di recente, se si vuole, il mio *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2 del 2014, consultabile all'indirizzo <http://www.rivistaaic.it>.

⁸ Legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione”.

compongono i “vincoli” economici e finanziari derivanti dalle disposizioni UE di governo della finanza pubblica⁹. Si tratta, in effetti, di disposizioni tutte che impongono una valutazione giuridica già *a priori* (ma non solo) degli effetti macroeconomici delle misure di risanamento finanziario – o comunque con effetti sui saldi di finanza pubblica – volta a volta adottate, i cui esiti rappresentano l’articolazione dei c.d. “obiettivi di medio termine” ai quali si fa riferimento quale categoria che articola *normativamente* nel dettaglio la nozione costituzionale di *equilibrio di bilancio*, come ora esplicitato dagli artt. 1, comma 1, lett. d); 3, commi 2, 3 e 5 della citata legge n. 243 del 2012.

Prima o poi la stessa Corte costituzionale dovrà misurarsi con tali concetti, ormai positivizzati nel testo della Costituzione¹⁰. Il prossimo campo di prova per la tenuta del significato di tali disposizioni come realmente prescrittive potrà, in effetti, essere rappresentato dall’utilizzo di questi nuovi parametri, nella loro concreta articolazione normativa, in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi¹¹. Il che implicherebbe, tuttavia, che in sede di applicazione il giudice si misuri con un’analisi *funzionale* degli atti normativi contenenti regole sulla spesa, per dedurne la concreta portata normativa in base agli effetti macroeconomici attesi al cospetto dei parametri di rinvio. Assumendo, in effetti, che dal combinato disposto dell’art. 81 Cost. con le richiamate disposizioni di attuazione di cui alla legge n. 243 del 2012, sia deducibile una sorta di “rinvio mobile” alle decisioni adottate in sede UE per la definizione in concreto dei c.d. *Obiettivi di Medio Termine* in cui si sostanziano, appunto, gli elementi normativi di dettaglio per la definizione dei vincoli del pareggio *strutturale* di bilancio. Ciò, quindi, acquisendo al proprio patrimonio culturale un’attitudine interpretativa idonea a valutare – seppur con l’ausilio delle “certificazioni” di tali parametri assunte come vincolanti in sede europea – gli effetti macroeconomici delle disposizioni oggetto del giudizio¹².

⁹ Mi riferisco qui agli impegni assunti con il c.d. *Six Pack* e, quindi, con la nuova versione del *Patto di stabilità e crescita* oltre, ovviamente, alle previsioni del c.d. *Fiscal compact*. Per avere un’idea dei significati di dettaglio che tali parametri assumono nel linguaggio economico, significati ora rilevanti per attribuire un senso alle formule normative adottate dal testo costituzionale e dalla legislazione ordinaria di attuazione, rinvio all’utilissima analisi condotta da A. Verde, *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Roma, 2012, spec. 257 ss., e, con riferimento ai vincoli ed alle regole di cui all’ultima versione del Patto di stabilità e crescita a seguito dell’entrata in vigore del c.d. *Six Pack*, 269 ss. Ma su ciò *infra*.

¹⁰ M. Luciani, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, testo dattiloscritto della relazione al Convegno organizzato dalla Corte costituzionale sul tema “*Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, Palazzo della Consulta, Roma, 22 novembre 2013.

¹¹ Il tema è astrattamente problematizzato, in una riflessione a prima lettura, da G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Quaderno 2011 de il Filangieri*, cit., 211 ss.

¹² Questo approccio è esemplarmente sottoposto ad analisi critica nella riflessione di M. Luciani, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit.

2. *Segue: il pareggio strutturale ed il suo significato normativo.* Ma vediamo quali sono più nel dettaglio, seppur in estrema sintesi, gli impegni assunti in sede europea dall'Italia in materia di vincoli finanziari e di bilancio e, poi, trasposti nel testo della Costituzione con la riforma della disciplina dei bilanci pubblici¹³. Per poi analizzare, in seguito, gli effetti di queste disposizioni sul sistema costituzionale delle autonomie, anche alla luce della dottrina (economica) e delle riforme strutturali intestate al modello della c.d. *spending review* che, come vedremo, è un modello *prescrittivo* di intervento pubblico nell'economia e di revisione della spesa pubblica, non una mera sintesi verbale allusiva ad un generico risparmio di spesa. Ma di ciò, poi.

La proposta di legge di revisione costituzionale per la “*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”¹⁴, aveva già visto la luce come testo unificato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati in data 30 novembre 2011 (I Governo Monti), ed approvato dal Senato in prima deliberazione, senza emendamenti e pressoché senza discussione (oserei dire anche con scarsa consapevolezza) in data 15 dicembre 2011 allorché cominciava a circolare la prima bozza del testo di quello che sarebbe poi diventato il c.d. “Fiscal compact” (FC), bozza recante la data del 31 gennaio 2012. Il negoziato sui contenuti del FC, poi definitivamente approvato in data 2 marzo 2012, si è pertanto svolto parallelamente alla elaborazione ed approvazione della legge di revisione costituzionale italiana, divenuta poi la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1. Circostanza che rende evidente l'originaria intenzione del Governo italiano, tra le altre ragioni, di utilizzare il dato formale della introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione quale strumento di ricomposizione, agli occhi dei mercati finanziari, di una “reputazione finanziaria” in quel momento caduta ai minimi termini. Con i conseguenti drammatici effetti speculativi sui titoli del debito pubblico italiano e, quindi, sul relativo costo in termini di tassi di interesse, *surplus* di costo quale esito dell'azione speculativa nei mercati finanziari, stigmatizzato dai differenziali (*spread*) del costo dei titoli italiani rispetto al valore degli interessi dei titoli di debito pubblico più affidabili, come è noto i *bund* tedeschi.

¹³ Il commento più approfondito della riforma costituzionale, nel quadro del sistema dei vincoli UEM, apparso finora si deve al saggio di M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di Studi amministrativi sul tema “*Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*”, 20-22 settembre Varenna 2012, testo pubblicato in www.astridonline.it; ma si vedano, altresì, almeno A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it/>, luglio 2012; Id., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in Aa.Vv., *Costituzione e pareggio di bilancio*, il *Filangieri*, cit., 7 ss.; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, fasc. n 3 del 2012; D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it, fasc. 14 del 2012; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, fasc. 1 del 2014.

¹⁴ Proveniente dalla riunificazione di più proposte di legge ad un disegno di legge già presentato dal IV Governo Berlusconi prima delle sue dimissioni, in data 16 novembre 2011.

Questa osservazione serve altresì a sdrammatizzare la polemica questione del se fosse o meno giuridicamente obbligatoria, ai sensi del FC, l'introduzione della regola del pareggio di bilancio nel testo stesso della Costituzione¹⁵, a fronte della formula utilizzata dall'art. 3, comma 2 dello stesso Trattato che richiede per essa uno strumento di esecuzione negli ordinamenti nazionali attraverso disposizioni a carattere permanente e ad effetti vincolanti, ma solo "preferibilmente di livello costituzionale". L'effetto richiesto dal "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria" (il *Fiscal compact*, o patto di bilancio, appunto) è sostanziale. Si richiede che la disciplina del pareggio *strutturale* di bilancio e della regola del debito pubblico sostenibile sia assunta, da parte degli ordinamenti statali, nelle forme necessarie affinché ad esse sia assicurato il pieno rispetto nel corso dei procedimenti di elaborazione ed approvazione delle manovre statali di bilancio. Un effetto sostanziale, si diceva, come è naturale che sia allorché si discute dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale. Adattamento che impone agli Stati, in un regime di sostanziale libertà delle forme, l'unico vincolo di scegliere l'atto giuridicamente idoneo a garantire la piena efficacia delle disposizioni normative internazionali trasposte nel diritto interno¹⁶. Il che renderebbe, però, il ricorso alla revisione costituzionale quasi scontata nel caso di specie, l'intento essendo quello di vincolare il Parlamento a scelte di carattere contenutistico-sostanziale all'atto della approvazione della legge annuale di bilancio.

Ma, appunto, sembrerebbe che piuttosto che guardare ai vincoli giuridici eventualmente presenti nel FC – come in ogni trattato internazionale – in riferimento alle forme della sua attuazione, la scelta della revisione della Costituzione abbia rappresentato per l'Italia un'opzione per riaccreditarsi agli occhi degli altri *partners* europei e delle istituzioni UE, oltre che degli stessi mercati finanziari. Ciò attraverso l'assunzione formale di un impegno che ne garantisse le migliori intenzioni di risanamento finanziario, pur in assenza in quel momento di concreti elementi sostanziali di immediata riforma del sistema della spesa pubblica¹⁷. Soprattutto perché, e questo dovrebbe rendere giustizia delle numerose proposte politiche di denuncia del trattato sul bilancio o di riforma della riforma costituzionale dell'art. 81, sul piano della concreta effettività i vincoli di bilancio di cui si discute sono, sia di fatto che giuridicamente, immanenti nel sistema Euro, in virtù delle disposizioni del Trattato di Maastricht e dei suoi protocolli, da una parte, e del Patto di stabilità e crescita (nella versione riformata

¹⁵ Si veda, del resto, l'interessante riflessione di sistema condotta da P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Quaderno 2011 de il Filangieri*, cit., 45 ss. Con riferimento alle specifiche conseguenze della scelta della revisione costituzionale si vedano, però, le riflessioni critiche di M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit.

¹⁶ Si veda infatti B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2013, 343 s.

¹⁷ Per dimostrare di essere politicamente intenzionati a fare quanto non si era, però, in grado di fare immediatamente.

di recente)¹⁸, dall'altra. Non a caso, come ci accingiamo a ricordare, i vincoli dedotti nelle nuove disposizioni costituzionali e specificati dalla normativa di attuazione sono, nella sostanza e negli stessi contenuti normativi, ricomposti ad opera delle istituzioni UE, in atti ai quali le nuove disposizioni statali fanno espresso rinvio. Lasciando, di fatto, in secondo piano la questione della forza normativa degli atti in cui essi siano contenuti, se di rango costituzionale o meno.

Sulla base di queste premesse, che schiacciano sullo sfondo le questioni formali relative ai rapporti tra le diverse fonti del diritto coinvolte, tra trattati UE, atti di diritto derivato di provenienza dalle istituzioni UEM, Patto di stabilità e crescita, *Fiscal compact*, Costituzione statale e legge di attuazione, ma guardando piuttosto alla sostanza delle misure normative in materia di equilibri finanziari con effetto vincolante negli ordinamenti statali, può forse aiutare prendere le mosse da una proposizione di sintesi. Con riferimento, nello specifico, all'ordinamento italiano ma con la consapevolezza che le stesse conclusioni potrebbero trarsi per ciascuno degli ordinamenti dei Paesi aderenti alla moneta unica, possiamo partire da questo punto fermo: la regola dell'equilibrio di bilancio si risolve nell'obbligo di rispettare il pareggio *strutturale* di bilancio, definito come divieto di ricorso all'indebitamento seppur "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"¹⁹. Questo significa che il *deficit* di bilancio rispetto al PIL dovrà essere valutato in base all'andamento del ciclo economico e che, quindi, il ricorso all'ulteriore indebitamento oltre il pareggio nominale potrà essere tollerato al "solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico".

Il primo concetto con cui la scienza costituzionalistica dovrà, pertanto, misurarsi è quello di pareggio *strutturale* di bilancio, il che vuol dire imparare a considerare il significato del concetto di pareggio di bilancio non più soltanto come mero rapporto tra *deficit* e PIL, secondo la nozione *nominale* del parametro, ma anche nella interpretazione del relativo saldo corretto per il *ciclo economico*. Si tratta di definizioni elaborate dalla scienza economica, ed importate ormai nel testo delle disposizioni normative vincolanti e che, in virtù di questa premessa, dovranno essere valutate per la loro portata *normativa*, per i conseguenti effetti

¹⁸ Sul punto si veda *infra*, nonché R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 4 del 2012; P. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. Adinolfi, M. Vellano, (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro*, Torino, 2013, 29 ss., 40 ss.; E. Chiti, P.G. Teixeira, *The Constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, 2013, 683 ss.; T. Prosser, *The Economic Constitution*, Oxford, 2014, 62 ss.; nonché M. Messina, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in www.federalismi.it, fasc. n. 23 del 2013, spec. 15 ss.; S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., spec. 13 ss., con particolare riferimento alle procedure di sorveglianza, vigilanza e controllo sulla finanza pubblica degli Stati membri.

¹⁹ Art. 81, commi 1 e 2 Cost. it., nuovo testo.

giuridicamente vincolanti. Ma procediamo con ordine. La citata legge italiana n. 243 del 2012 che, ai sensi dell'ultimo comma del nuovo art. 81 Cost., definisce nel dettaglio i contenuti dei principi costituzionali e dà attuazione alla riforma²⁰, declina nel dettaglio il significato della nuova regola dell'obbligo di pareggio *strutturale* di bilancio, con i connessi limiti di indebitamento pubblico. L'art. 2 di questa legge contiene una serie di definizioni che sono estremamente importanti per l'attribuzione di senso che determinano con riferimento al nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione italiana. Torneremo sul significato di questi concetti e sulla loro effettiva portata normativa, ma per il momento limitiamoci a richiamare le nuove categorie del costituzionalismo finanziario europeo cui la legge attribuisce significato di senso: "saldo strutturale", appunto; "obiettivo di medio termine"; "fase favorevole e fase avversa del ciclo economico". Oltre alle già note formule "saldo del conto consolidato" e "saldo netto da finanziare e da impiegare". Sempre in una logica di sintesi anticipatrice dell'analisi, notiamo subito che per le nuove categorie il contenuto di significato si risolve, alla fine, nell'applicazione di un algoritmo, di una formula, che presuppone però la selezione, la individuazione, la misurazione ed il conseguente calcolo di sintesi di una serie di voci e dati numerici la cui opinabilità relativa è superata dal potere certificativo dei valori di riferimento attribuito alle istituzioni dell'Unione economica e monetaria, soprattutto la Commissione ed il Consiglio ECOFIN, seppur in procedimenti aperti al contraddittorio degli Stati volta a volta interessati.

Ma ripartiamo dalla questione del saldo *strutturale*, la cui nozione dà la sostanziale misura oggi, a diritto vigente, del significato della formula del "pareggio di bilancio" richiesto agli Stati membri che aderiscono alla moneta unica²¹. L'art. 2, comma 1, lett. d) della legge n. 243 del 2012 così definisce il concetto: "saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee e, *comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea*"²². La formula rinvia a parametri quali i correttivi per depurare i saldi contabili dagli "effetti del ciclo economico" che, a loro volta, sono estremamente opinabili e che potrebbero condurre a conteggi e risultati molto diversi tra loro. Questo potrebbe dipendere dai dati che in concreto fossero contabilizzati, dal loro specifico materiale rilevamento e dalla conseguente applicazione delle formule matematiche che traducono in concreti dettagli operativi le risultanze della dottrina economica sottostante. Formule che sono spesso a loro volta assai differenti tra loro, a seconda del modo di intendere i concetti sottostanti e di tradurli in regole numeriche. Ragioni di incertezza e, quindi, di potenziale conflitto che giustificano quindi, alla fine, il rinvio alle certificazioni elaborate dalle istituzioni UE.

²⁰ Similmente a quanto accade nell'ordinamento spagnolo ad opera della Ley orgánica 27 aprile 2012, n. 2, in attuazione del nuovo art. 135 della Costituzione.

²¹ Richiamo ancora, soprattutto per la esemplare chiarezza, le considerazioni di cui al saggio di A. Verde, *Unione monetaria e nuova governance europea*, cit., 220 ss., nonché *loc.citt.*

²² Corsivo mio.

A sua volta l'*equilibrio dei bilanci*, formula utilizzata dagli artt. 81, primo comma e 97, primo comma Cost., e della quale la prima tra le due disposizioni citate – in combinato disposto con il successivo secondo comma – fornisce già una declinazione secondo il significato di pareggio *strutturale* ora richiamata, è definito dall'art. 3, comma 2 della legge n. 243 come corrispondente “all’obiettivo di medio termine”. Su questa nozione torneremo tra un momento. Intanto notiamo subito che per l’ordinamento italiano, nella sostanza, i vincoli finanziari e di bilancio introdotti dalla nuova disciplina costituzionale in attuazione del nuovo Patto di stabilità e crescita e del *Fiscal compact* si risolvono in questo specifico obbligo: “L’equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale calcolato nel primo semestre dell’esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni: a) *risulta almeno pari all’obiettivo di medio termine*”²³ ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo inferiore a quello indicato” dal successivo art. 8, comma 1. Quest’ultima disposizione si riferisce agli scostamenti dall’obiettivo di saldo strutturale qualificati come *significativi* dall’ordinamento UE e dal *Fiscal compact* (e relative disposizioni di attuazione), con ciò indicando che anche la misura dello scostamento che richieda interventi correttivi viene indicata dalle istituzioni di vigilanza UE. Oppure l’equilibrio dei bilanci si considera conseguito se, in alternativa a quella indicata con la lettera a), sia soddisfatta quest’altra condizione: b) se il saldo strutturale “assicura il rispetto del *percorso di avvicinamento all’obiettivo di medio termine*”²⁴ nei casi previsti dagli articoli 6 e 8 ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso inferiore a quello indicato dall’art. 8, comma 1” della stessa legge. L’art. 6 della legge n. 243 disciplina nel dettaglio l’ipotesi in cui ricorrano i presupposti per lo sfioramento degli obiettivi di saldo strutturale nei casi di “eventi eccezionali” di cui all’art. 3, comma 1 lett. c) e comma 3 del *Fiscal compact*, e 81, comma 2 della Costituzione italiana. Ma, per quanto qui di interesse possiamo prescindere, per il momento, dalle ipotesi di “eventi eccezionali” e dal regime giuridico pensato per la gestione delle conseguenti fasi economiche.

Dell’importanza tecnica e quindi, alla luce delle nuove disposizioni normative, giuridica di questi concetti si coglie l’immediata percezione leggendo i dati macroeconomici pubblicati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) con riferimento alla differenza tra il saldo dell’indebitamento netto (nominale) ed il saldo relativo, invece, all’indebitamento netto *strutturale*²⁵. Due concetti differenti, con portata normativa assai diversa visti i connessi differenti obblighi di saldo. Per il saldo nominale valendo tuttora i parametri di cui ai Protocolli del Trattato di Maastricht (3% del PIL), laddove il saldo strutturale deve

²³ Corsivo mio.

²⁴ Corsivo mio.

²⁵ Basti il rinvio al Documento di Economia e Finanza elaborato dal MEF che, per il 2014, è pubblicato all’indirizzo web <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/index.html>.

essere invece tendenzialmente *close to balance or in surplus*²⁶. La nozione di pareggio strutturale e la sua declinazione in formule numeriche non è, in effetti, univoca e segue approcci distinti. La principale novità introdotta dalle citate riforme del Patto di stabilità risiede nella circostanza per cui, oggi, questi parametri sono tutti *country specific*, vale a dire fortemente condizionati, nella loro stessa composizione concreta, dalle specifiche condizioni economiche e finanziarie di ciascuno Stato membro. Il parametro costituito dal saldo di bilancio strutturale – vale a dire il saldo tra le entrate e le uscite depurato dagli effetti del ciclo economico e dalle misure *una tantum* – è, quindi articolato in una serie di voci e di indicatori distinti il più importante dei quali è, oggi, il c.d. “*obiettivo di medio termine*” (MTO) costruito tenendo conto delle caratteristiche di ciascuno Stato. “Ciò implica che l’MTO specifico per ogni paese debba essere posto al di sopra di un valore-soglia che assicuri il rispetto del vincolo del 3% *in condizioni cicliche normali*”²⁷.

Il saldo strutturale, che alla lettera sembrerebbe in termini percentuali più rigoroso del saldo nominale è in realtà un parametro molto più elastico e flessibile, data la sua composizione articolata in molteplici indicatori e la sua declinazione *country specific*, che lo rendono in parte addirittura argomentativamente negoziabile presso le istituzioni di vigilanza UE. Il Governo dello Stato membro interessato potrebbe, infatti, essere in condizione di sostenere in concreto le reali prospettive di correzione delle misure adottate, nelle condizioni date, al fine di soddisfare in tutto o in parte gli obiettivi di medio termine, a loro volta ricomposti in un più articolato sistema di ulteriori indicatori²⁸. L’articolazione e l’elasticità del parametro rappresentato dagli MTO – che giuridicamente finisce per confondersi-sostituire di fatto il pareggio strutturale di bilancio – rende estremamente più plausibile il rispetto dei parametri e dei vincoli finanziari e di bilancio del sistema UEM ma, al tempo stesso, molto più penetranti ed incisivi i controlli delle istituzioni UE sul sistema contabile e finanziario e sugli assetti macroeconomici dei singoli Stati membri. Con la conseguenza di poter valutare, in prospettiva, gli esiti di ciascuna azione intrapresa e gli effetti macroeconomici potenziali di ogni singola misura adottata dai sistemi di governo e dai Parlamenti nazionali.

Un ulteriore elemento di irrigidimento del vincolo rappresentato dall’obbligo di pareggio strutturale di bilancio sembra, infine, essere stato introdotto dal più volte citato *Fiscal compact*. L’art. 3, comma 1, lett. b) del patto di bilancio, infatti,

²⁶ Così il Patto di stabilità e crescita prima dell’entrata in vigore delle riforme del 2005, seguite dalle integrazioni e correzioni introdotte dapprima dal c.d. *six pack* del novembre 2011 e, successivamente, dal c.d. *two pack* del maggio 2013. Tutti gli atti normativi che compongono i due “pacchetti” sono consultabili online all’indirizzo [http://www.camera.it/leg17/465?area=8&tema=747&Le+modifiche+al+Patto+di+stabilit%C3%A0+\(six+pack+e+two+pack\)](http://www.camera.it/leg17/465?area=8&tema=747&Le+modifiche+al+Patto+di+stabilit%C3%A0+(six+pack+e+two+pack)).

²⁷ A. Verde, *Unione monetaria*, cit., 224, corsivo mio, ma in generale si vedano sul punto 220 ss.; T. Prosser, *The Economic Constitution*, cit., 64 s.

²⁸ A. Verde, *op.ult.cit.*, 223.

nel richiamare l'obbligo per ciascuno Stato membro di conseguire i propri, *country specific* obiettivi di medio termine affinché sia rispettato, ai sensi del Patto di stabilità e crescita, l'obbligo di pareggio strutturale, specifica ulteriormente che tale limite deve essere inteso “with a lower limit of a structural deficit of 0,5% of the gross domestic product at market prices”. E che gli Stati membri debbano, quindi, rapidamente convergere verso i parametri rappresentati dal proprio MTO, laddove “the time frame of such convergence will be proposed by the Commission taking into consideration country-specific sustainability risks”. Così da ritornare sul dato giuridico della estrema flessibilità dei vincoli contenuti nella disciplina normativa in esame, segnaliamo che se il concetto di pareggio strutturale di bilancio, nel passare da *balanced or in surplus* ad un limite di *deficit* dello 0,5% sembrerebbe ammorbidirsi, laddove invece viene fissato uno specifico parametro numerico al perseguimento del quale condizionare il raggiungimento del proprio MTO da parte di tutti gli Stati membri, che dovrebbe permanere come *country specific*, sembrerebbe all'opposto gravare il parametro di un irrigidimento maggiore. Per concludere su questo specifico punto formulerei due osservazioni di sintesi.

La prima attiene alla opinabilità del parametro indicato come “saldo strutturale” che, al netto della circostanza per cui esso viene oggi giuridicamente qualificato mediante un articolato sistema di indicatori *country specific*, potenzialmente oggetto di negoziato e ricomposti nei c.d. MTO che vengono definiti per ciascuno Stato membro dalla Commissione UE e dal Consiglio ECOFIN, già normativamente assume conformazioni letteralmente differenti. Lo si è visto a seconda che esso venga inteso ai sensi della Costituzione e della legislazione di uno singolo Stato membro; oppure secondo la declinazione che riceve in ambito di Patto di stabilità e crescita nei differenti aggiornamenti successivi; oppure ancora ad opera del *Fiscal compact*. Per tacere delle potenziali ulteriori molteplici articolazioni della nozione che potrebbero essere assunte a fondamento del parametro a seconda delle risultanze dei diversi approcci di teoria economica. Tenendo conto, oltretutto, della circostanza che sul piano della tecnica di redazione dei testi normativi ed in conseguenza dello stesso processo di integrazione tra ordinamenti, tutte le norme che si riferiscono al concetto fanno tra loro continuo reciproco rinvio.

E qui veniamo alla seconda notazione di sintesi. La lettura delle nuove disposizioni sui vincoli finanziari e di bilancio contenuta nel testo della Costituzione italiana e della relativa legge di attuazione rendono palesemente evidente che i contenuti di dettaglio della disciplina di tali vincoli e, quindi, l'articolazione in concreto dei relativi parametri normativi deve essere necessariamente ricomposta seguendo il rinvio mobile effettuato dalle stesse disposizioni costituzionali e legislative agli atti normativi, nonché alle singole decisioni ed atti adottate dalle istituzioni dell'UEM. Il contenuto in concreto degli obblighi e dei vincoli normativi imposti dalla Costituzione alle istituzioni

rappresentative italiane perché possano ritenersi rispettati gli impegni assunti in sede UEM è, nel dettaglio, definito quindi ad opera delle istituzioni europee medesime, così come la relativa declinazione numerica costituirà l'esito di vere e proprie certificazioni adottate in quelle sedi. Sia con riferimento alla composizione preventiva dei parametri, che al momento di valutare le risultanze delle azioni di correzione fiscale adottate dallo Stato in sede di controllo sul rispetto dei medesimi vincoli.

3. *Le origini e il fondamento dei vincoli finanziari.* L'analisi ricomposta nel paragrafo precedente descrive l'attuale assetto del sistema delle disposizioni normative contenenti i principali vincoli di carattere finanziario gravanti sugli ordinamenti statali, disposizioni derivanti dagli obblighi assunti dai Paesi nel corso del processo di adesione ed integrazione nell'UEM²⁹. Come è noto, all'origine di questi vincoli stanno la progettazione, prima, e l'istituzione, poi, della moneta unica e la conseguente scomparsa delle politiche dei cambi tra gli Stati aderenti, nonché la neutralizzazione della politica monetaria, che non può più essere esercitata al servizio della politica economica. Il divieto di indebitamento³⁰ sancito, oggi, nel secondo comma dell'art. 81 della Costituzione italiana – e, come già visto, imposto dalle disposizioni normative del sistema UEM – ha un significato molto differente da quello che avrebbe potuto assumere fino a trentacinque anni fa e va, forse, inquadrato nell'attuale contesto ordinamentale generale. Ci fu un tempo in cui il finanziamento della spesa pubblica era coperto, oltre che attraverso le entrate fiscali, mediante il ricorso alla espansione della leva monetaria: stampando più moneta; imponendo l'acquisto dei titoli del debito pubblico alla Banca centrale; ricorrendo al conto di Tesoreria. Parallelamente era possibile incidere sulla quantità di moneta in circolazione attraverso le manovre del tasso di sconto e la definizione dei limiti della riserva bancaria obbligatoria. Processi di indebitamento e di utilizzo dell'espansione monetaria che, naturalmente, generavano forti rischi di inflazione, storicamente più volte risoltisi in veri e propri avvitamenti a spirale con conseguente crisi economico-finanziaria dagli effetti generazionalmente irreversibili, tanto sul piano della crescita economica che su quello dello sviluppo complessivo del sistema.

²⁹ Rinvio, senz'altro, alla rigorosa analisi ricostruttiva di cui al saggio di G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, spec. 361 ss. Si vedano, già, G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, spec. 37 ss., 42 ss.; A. Musumeci, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, spec. Cap. II.

³⁰ Quanto al significato normativo attuale di questa espressione rinvio, senz'altro, alle considerazioni di A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit.; nonché in *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit., 7 ss.

La moneta ed il suo governo costituivano un vero e proprio strumento di politica economica³¹ anzi, a volte lo strumento patologicamente più significativo. L'anno della svolta per l'Italia fu, come è ben noto, il 1981, quando si consumò il “divorzio” tra il Ministro del Tesoro e la Banca d'Italia³² e, insieme alla garanzia di acquisto dei titoli del debito pubblico, non collocati sul mercato, da parte dell'istituto di emissione, venne poi meno anche la possibilità di utilizzare la leva monetaria quale mezzo di finanziamento della spesa pubblica. Da quel momento lo Stato avrebbe potuto finanziarsi, oltre che mediante il ricorso alla fiscalità generale, soltanto attraverso il proprio indebitamento nei confronti dei mercati finanziari e dei risparmiatori. Il Trattato di Maastricht consolidò, allora, in parametri stabili i limiti di indebitamento verso il mercato dei Paesi intenzionati ad aderire alla moneta unica, al fine di garantire che, nella trasmissione della politica monetaria unica, non si determinassero fratture eccessive lungo i confini territoriali degli Stati. Limiti al livello complessivo di indebitamento rispetto al prodotto interno lordo; e limiti al *deficit* di bilancio³³. I famosi parametri del 60% e del 3%.

Naturalmente in un sistema con una moneta unica e in un unico mercato, ma con finanze pubbliche e debito pubblico separati per singolo Stato, diventa molto complessa la gestione degli equilibri delle bilance dei pagamenti tra gli Stati stessi, non potendosi più compensare eventuali squilibri mediante le politiche dei cambi o di svalutazione monetaria – la moneta è ora una sola, ed è comune – e dovendo considerare, altresì, che qualunque decisione di politica monetaria assunta dalla Banca Centrale Europea (BCE) rischia di produrre effetti molto diversi tra loro nei sistemi finanziari dei singoli Stati membri, laddove le condizioni dei bilanci e del debito pubblico dei diversi Stati non siano omogenee ed in equilibrio³⁴. Politiche monetarie accomodanti, utili a contenere gli squilibri dei Paesi in *deficit*, risulterebbero, infatti, svantaggiose per i Paesi in *surplus*, e viceversa. La correzione degli squilibri commerciali e finanziari tra i sistemi nazionali nei reciproci rapporti, allora, deve seguire altri processi di aggiustamento, fare leva su altri strumenti, alcuni dei quali soltanto si trovano però tuttora nella disponibilità dei singoli Stati membri. Così è per la mobilità dei fattori produttivi, in particolare

³¹ Si veda l'articolata riflessione critica di cui al noto volume di G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, spec. 371 ss., 383 ss.

³² Ancora G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 360 s.

³³ Ancora, sul punto, G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario*, 380 ss., con specifico riferimento alla struttura ed alla funzione del successivo Patto di stabilità e crescita. Sull'argomento, già, G. della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv.dir.fin e Sc.fin.*, 2001, 559 ss.

³⁴ Per comprendere la centralità e l'importanza assunta dagli squilibri nelle bilance dei pagamenti tra i Paesi dell'area Euro tra le cause della crisi dell'Eurozona rinvio senz'altro all'efficace e chiarissima analisi di L. Fantacci, A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2 del 2013. Ho tentato di descrivere queste anomalie del sistema Euro nel mio *Crisi economica e asimmetrie territoriali*, cit.

dei lavoratori³⁵, che dovrebbero spostarsi da un Paese all'altro a seconda delle esigenze del mercato così contribuendo, tra l'altro, a irreggimentare il valore dei salari; per le politiche salariali e relative al costo del lavoro e per la fluttuazione dei prezzi, incidendo nell'uno e nell'altro caso sulla produttività del lavoro stesso e sulla competitività tra i processi produttivi; per la politica fiscale e di aggiustamento dei conti pubblici mediante la riduzione della spesa pubblica.

L'approccio seguito in questa riflessione è deliberatamente orientato ad un atteggiamento di mera analisi dei dati empirici, seguendo ove possibile la logica stessa degli eventi ma senza alcun intento adesivo né tantomeno celebrativo della situazione e degli sviluppi delle dinamiche indagate. L'intenzione è piuttosto quella di disvelare le teorie ed i meccanismi impliciti nel sistema, rinviando ad un secondo momento ed ad una diversa sede la critica dell'esistente e l'eventuale elaborazione di proposte correttive. "L'idea di fondo" è che per una più corretta definizione degli attuali problemi incontrati dal diritto costituzionale e dal diritto pubblico contemporanei e per una seria indagine sulle forti tensioni esercitate dai fenomeni materiali in atto in ambito economico-finanziario sulla prescrittività stessa delle Costituzioni, sia oggi indispensabile un'analisi di tali fenomeni fortemente orientata al realismo³⁶. Il timore di offuscare l'obiettività e, quindi, l'utilità dell'analisi attraverso un tenore espositivo già pregiudizialmente critico – come pure sarebbe nell'intenzione dello scrivente – rischierebbero, infatti, di ridurre il potenziale euristico della prospettiva analitica prescelta. A questo fine, in una con la impossibilità di procedere su più piani paralleli contemporaneamente vista la ridotta prospettiva di queste riflessioni, ci si sofferma come già osservato in apertura sui soli fattori endogeni alla crisi del sistema Euro ed alle conseguenze di carattere istituzionale da questa indotte, tralasciando l'analisi dei fattori esogeni, per quanto almeno altrettanto importanti. La nostra analisi non potrà, pertanto, procedere anche nell'indagine delle ragioni dei recenti gravi squilibri generatisi sui mercati finanziari internazionali³⁷ e sulla conseguente crisi di liquidità nel sistema globale, pur importante concausa della crisi del sistema Euro.

Al netto di altre, più complesse riforme del sistema istituzionale di governo della UEM, della disciplina della *governance* della moneta unica e della politica monetaria, pertanto, gli unici possibili fattori di riequilibrio finanziario all'interno dell'unione monetaria sono, oggi, rappresentati, da un lato, dal perseguimento di condizioni di maggiore omogeneità nei livelli di competitività tra le diverse aree

³⁵ Si vedano le interessanti riflessioni di cui al bel libro di M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, spec. 107 ss., 339 ss.

³⁶ Ho trovato molto utili, in tal senso, le riflessioni di T.C. Daintith, *Legal Analysis of Economic Policy*, in *Journal of Law & Society*, 9/2, 1982, 191 ss., spec. 192.

³⁷ Basti il riferimento al ruolo ed alle sorti di monete quali il dollaro, innanzitutto, lo yen, e del complesso sistema monetario cinese, ed al ruolo dei Paesi BRICS sui mercati finanziari internazionali, per indicare soltanto i fattori più significativi.

del mercato interno³⁸; e, dall'altro, da una gestione della liquidità monetaria, della leva monetaria complessiva, che sia idonea ad annacquare in termini percentuali le rigidità nel sistema dei pagamenti, indotte dai denunciati squilibri³⁹. Nella prima prospettiva gli Stati in *deficit* commerciale e finanziario dovrebbero sostenere la competitività del proprio sistema produttivo, incidendo sui prezzi dei propri beni e servizi anche attraverso una idonea politica di contenimento salariale e del complessivo costo del lavoro, così generando un effetto da “inflazione reale” in seno al mercato interno. La maggiore produttività del lavoro, determinando un abbattimento dei prezzi dei beni e servizi nazionali venduti sul mercato comune, genera, cioè, un effetto equivalente ad una svalutazione monetaria, determinando un vantaggio competitivo delle imprese nazionali sul mercato comune. Effetto che potrebbe essere addirittura incrementato attraverso una politica di contenimento della spesa sociale. L'uno e l'altro elemento incidendo, altresì, sulla domanda interna e generando un vantaggioso *surplus* nei rapporti tra esportazioni e importazioni. Specularmente, nei Paesi in *surplus*, sarebbe opportuno ridurre il vantaggio competitivo delle imprese nazionali mediante una politica salariale più accomodante ed un'espansione delle prestazioni sociali, al fine di sostenere la domanda interna e riequilibrare la bilancia dei pagamenti che fosse costantemente in attivo. A meno di una revisione strutturale dello stesso, è quindi proprio il regime del sistema della moneta unica a determinare lo svilimento dei diritti sociali individuali e la sfigurazione del diritto del lavoro a mero strumento di politica industriale.

Nella seconda prospettiva, invece, la questione è rappresentata dai rischi di paralisi dei sistemi di pagamento per via degli squilibri finanziari nell'area Euro tra paesi in costante *surplus* e paesi in costante *deficit*. Squilibri che mandano in forte tensione il sistema di *clearing* oggi composto dalla piattaforma tecnica del Target 2⁴⁰ a causa del patologico stabilizzarsi di flussi monetari verso alcuni specifici paesi senza l'attivazione di poste compensative, tali da riequilibrare l'andamento dei conti esteri dell'area Euro. L'irrigidimento dei meccanismi di funzionamento della piattaforma tecnica che sostiene le bilance dei pagamenti e consente il funzionamento del mercato unico ha dovuto essere compensato dal significativo aumento della base monetaria ad opera della BCE, per annegare in una maggiore liquidità le scarse risorse monetarie presenti nell'ambito di alcune poste

³⁸ Ho trovato estremamente stimolante la prospettiva metodologica di cui al saggio di M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit. Rinvio, ancora, al mio *Crisi economica e asimmetrie territoriali*, cit.

³⁹ Sulle modalità del possibile intervento della BCE, e sulle cautele necessarie ed i connessi rischi si vedano le interessanti riflessioni di L. Scipione, *Il prestatore di ultima istanza nella crisi del debito sovrano. In particolare: ruolo e funzioni della BCE*, in V. Santoro (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, I, Milano, 2012, 63 ss.

⁴⁰ *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*: v. <http://www.ecb.europa.eu/paym/t2/html/index.en.html>. Per il rilievo della importante questione rinvio a quanto riportato in *Crisi economica e asimmetrie territoriali*, cit., § 2.

compensative⁴¹. Ed in generale l'espansione della leva monetaria per aumentare la liquidità come fattore, se non di correzione, di mascheramento della crisi finanziaria è stato lo strumento utilizzato da tutte le principali banche centrali per contrastare la crisi, in origine innescata dal collasso del sistema dei mutui *subprime* in seno al mercato immobiliare statunitense e, comunque, generata dal sistema bancario privato anglosassone.

Questa reazione delle banche centrali, con l'espansione monetaria azionata per via delle ingenti immissioni di liquidità nel sistema del credito internazionale privato al fine di garantire la sopravvivenza stessa di un mercato finanziario e, quindi, del sistema economico globale – ma di fatto a tutto vantaggio dell'industria finanziaria privata – ha generato un drammatico effetto collaterale. Un significativo aumento del debito pubblico di tutti i paesi coinvolti⁴², e non solo. La crisi di liquidità ha generato ulteriori violente spinte speculative nei confronti di quei debiti sovrani caratterizzati da una grande massa di titoli in percentuale rispetto al PIL e, quindi, finanziariamente meno sostenibili, degenerando in una conseguente crisi di alcuni tra i debiti sovrani. Questo è il passaggio storico che ha, in sostanza, determinato l'ingresso degli esiti della crisi finanziaria internazionale nel sistema Euro.

L'espansione monetaria generata per fronteggiare, con una ingente massa di liquidità, la crisi del debito finanziario privato, ha così prodotto una enorme massa di debito pubblico. Il cui costo, di contro, aumentando il rischio di speculazione finanziaria in suo danno, ha prodotto un diffuso timore di insostenibilità, inducendo le banche ad una cautelativa tesaurizzazione delle risorse finanziarie a disposizione, in vista di nuove paventate crisi di liquidità. Generando, di fatto, una effettiva rarefazione di liquidità nei mercati interbancari. Di qui il circolo vizioso, noto come “trappola della liquidità”⁴³, allorché i mercati interbancari generino domanda aggiuntiva precauzionale di liquidità, in vista della scadenza dei propri pesanti debiti, così pagando i debiti in scadenza con nuovi ulteriori debiti. Questo meccanismo patologico porta con sé, di norma, il crollo simultaneo e generalizzato del commercio internazionale, per la caduta dei finanziamenti a breve termine, trasferendo all'economia reale la crisi di liquidità generata dall'eccesso di liquidità. Quest'ultima sostenuta anche per via di una riduzione dei tassi di interesse, che però aumenta il rischio collaterale di crollo dei prezzi e dei valori reali, generando a catena il fenomeno della *deflazione*. Che, a sua volta, aumenta gli stimoli alla tesaurizzazione monetaria in vista di un suo generale aumento di valore. Con una connessa rarefazione della liquidità monetaria a breve termine ed una riduzione

⁴¹ Sul concetto di “liquidità” monetaria e sul suo ruolo nelle crisi finanziarie si v. l'interessante analisi di M. Amato, L. Fantacci, *Fine della finanza. Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, 2^a ed., Roma, 2012, 31. ss., 269 ss., 278 ss.

⁴² T. Prosser, *The Economic Constitution*, cit., 1 s., 103 s.

⁴³ Rinvio ancora all'interessante analisi di M. Amato, L. Fantacci, *Fine della finanza*, cit., 31 ss., 91 ss., 253 ss.

degli investimenti. Ma la grande massa di liquidità monetaria, come dire?, economicamente improduttiva, può sempre ridondare in una bolla speculativa, sostenendo un fortissimo rischio di improvvisa inflazione. Rischio di inflazione che, congiunto alla riduzione della domanda aggregata, può a sua volta condurre alla recessione economica e ad un ulteriore aumento, in percentuale rispetto al PIL, del debito pubblico. Una tempesta finanziaria perfetta⁴⁴.

Il che ci porta nuovamente all'attualità del diritto della moneta unica⁴⁵ e della finanza pubblica statale, nella necessità di fronteggiare la conseguente crisi dei debiti sovrani⁴⁶.

4. *La crisi dei debiti sovrani e gli effetti macroeconomici delle manovre di aggiustamento fiscale.* In questa sede, per evidenti ragioni di difetto di competenza tecnica, non sarà possibile prendere parte alla discussione in corso sui presunti effetti macroeconomici delle manovre di c.d. "austerità fiscale"⁴⁷. Possiamo soltanto limitarci a segnalare l'esistenza di opposte scuole di pensiero con riferimento agli esiti delle politiche di austerità. Per alcuni esse sarebbero favorevoli alla crescita economica, tanto da qualificarle come *expansionary contractions*. Per altri, all'opposto, generatrici di gravi peggioramenti degli assetti di finanza pubblica. In questa prospettiva si parla, infatti, di *self-defeating austerity*⁴⁸. Quello che mi sembra più interessante, nella nostra più limitata prospettiva, è riflettere sulla teoria dei c.d. "moltiplicatori fiscali"⁴⁹, formule mediante le quali sarebbe possibile misurare gli effetti sulle variazioni del PIL delle misure di aggiustamento fiscale⁵⁰. Di quanto è prevedibile possa aumentare, o

⁴⁴ In generale sulle interferenze tra moneta ed economia reale A. Roncaglia, *Lineamenti di economia politica*, Roma-Bari, 2011, 256 ss., 261 ss., 291 ss., 323 ss., 382 ss., 397 ss.

⁴⁵ Utili spunti critici in S. Fabbrini, *The Euro crisis and the constitutional disorder of the European Union*, Paper presented at the 21st International Conference of the Council for European Studies, Washington D.C., 15 marzo 2014.

⁴⁶ A. Cerretelli, *Unione e disunione*, Milano, 2012.

⁴⁷ La discussione sul tema è molto ricca. Fornisce una buona sintesi critica la riflessione di L. Bini Smaghi, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013.

⁴⁸ Una buona sintesi in M. Tancioni, *Expansionary Contractions vs. Self Defeating Austerity: cosa sappiamo dei moltiplicatori fiscali?*, in www.nelmerito.com, febbraio 2013.

⁴⁹ M. Nuti, *Austerity versus development*, paper presentato at the *International Conference on the Management and Economic Policy for Development*, Kozminsky University, Warsaw, ottobre 2013.

⁵⁰ Qui posso soltanto limitarmi a richiamare la nota vicenda dell'intervento sul tema da parte di C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *Growth in a time of debt*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 15639, <http://www.nber.org/papers/w15639> del 2010, a forte sostegno delle *expansionary contractions*. Si è poi scoperto, come è noto, che i dati empirici ed i calcoli stessi elaborati in applicazione di modelli specifici di moltiplicatore fiscale contenevano grossolani errori materiali a detta dei più tali da inficiare gli stessi fondamenti della dottrina professata. Per una dettagliata ricostruzione della vicenda si v. V. Daniele, *L'austerità espansiva e i numeri (sbagliati) di Reinhart e Rogoff*, in www.economiaepolitica.it, 20 giugno 2013. Ma si v. anche, per valutazioni

all'opposto diminuire, il prodotto interno lordo – al netto di una serie di variabili rispetto alle quali il risultato andrebbe comunque depurato – per ogni euro di aumento di spesa pubblica o di diminuzione della pressione fiscale, o viceversa? Naturalmente esistono molte differenti ipotesi circa la spendibilità della categoria dei moltiplicatori fiscali in un contesto macroeconomico dato, diverse risultando altresì le ipotetiche formule per la misurazione di tali effetti.

Possiamo dare per acquisite queste incertezze⁵¹, ma non possiamo più mettere in dubbio la rilevanza in sé della categoria⁵², perché ormai positivizzata nell'ordinamento europeo e, di riflesso, negli ordinamenti statali, attraverso le misure normative che abbiamo più sopra descritto a proposito della struttura istituzionale dell'UEM. Le disposizioni europee, costituzionali nazionali e legislative sui bilanci pubblici ed i vincoli strutturali alla spesa pubblica sopra analizzati e descritti, infatti, impongono un mutamento di paradigma allorché ci si accinga ad esaminare, come è nostra intenzione, i riflessi delle riforme strutturali in atto sul sistema istituzionale delle autonomie locali. Così come dovrebbe accadere, ugualmente, nel percorrere la diversa prospettiva dell'analisi dei riflessi della crisi finanziaria sulle garanzie delle prestazioni dei diritti sociali⁵³, o sulle politiche fiscali, o industriali, o di vigilanza bancaria e dei mercati finanziari⁵⁴, per richiamare soltanto le principali ipotesi di intervento pubblico nel sistema economico a seguito della crisi economico-finanziaria in atto. E' per questa ragione, pertanto, che l'analisi delle risultanze delle manovre di aggiustamento fiscale e di riforma istituzionale in corso di approvazione ed attuazione in Italia ed in diversi altri Paesi europei⁵⁵, deve metodologicamente aprirsi con una breve riflessione sul concetto di “*spending review*”, per segnalarne ancora una volta la

in parte diverse, M. Bella, S. Di Sanzo, *Quel che resta di Reinhart e Rogoff*, in www.lavoce.info, 11 giugno 2013.

⁵¹ A. Verde, *op.ult.cit.*, capp. 2 e 3.

⁵² Per un'analisi tecnica in concreto rinvio al saggio di P. De Ioanna, *A nostre spese. Crescere di più tagliando meno. La spending review nell'Italia sprecona*, Roma, 2013; ma già Id., *La nuova cornice costituzionale*, cit., 60 ss.

⁵³ Si vedano, infatti, di recente, almeno G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, spec. 23 ss., 109 ss., 145 ss.; S. Gambino, W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in www.astridonline.it, 2012; M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit.; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4 del 2013; diversi tra i saggi raccolti nei volumi F. Angelini, M. Benvenuti, (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013.

⁵⁴ Nella prospettiva, ad esempio, di cui ai lavori raccolti nei volumi V. Santoro, *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, I, cit. e V. Santoro, E. Tonelli (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, II, Milano, 2013.

⁵⁵ Anche se non aderenti alla moneta unica, come è il caso del Regno Unito, T. Prosser, *Economic Constitution*, cit., 110 ss.

portata *normativa* proprio quale conseguenza delle premesse metodologiche più sopra professate. Salva la necessità di ribadire che l'opzione metodologica qui seguita, orientata ad un estremo realismo al fine di comprendere più in profondità i fenomeni indagati, non implica affatto un'adesione ideologica alle dottrine politico-economiche sottostanti. Pur riconoscendone, però, i presupposti quale necessario strumento analitico degli esiti della intervenuta *positivizzazione* giuridica di tali dottrine, oramai parte integrante delle stesse disposizioni costituzionali.

La premessa teorico-culturale, pertanto, è che il concetto di *spending review* ormai metabolizzato dall'agenda politica di riforme strutturali quale fondamentale linea di orientamento del loro stesso sviluppo, non sia una formula meramente descrittiva del fenomeno, riconoscibile dal suo significato letterale. Si tratta, piuttosto, di una categoria normativa⁵⁶, orientata dal presupposto di politica economica – ribadisco, ormai giuridicamente positivizzato – che gli interventi di riforma istituzionale e di aggiustamento fiscale debbano seguire una prospettiva finanziariamente produttiva, in applicazione della dottrina dei moltiplicatori fiscali più sopra richiamata.

Il nuovo capitolo del diritto pubblico dell'economia aperto dalla crisi economico-finanziaria avviatasi negli anni 2007-2008 e che potremmo intitolare, appunto, "Spesa pubblica e *Spending Review*", è infatti orientato da questi presupposti metodologici: analisi dettagliata dell'attuale struttura e dell'ammontare della spesa pubblica; valutazione della stessa in termini di qualità e produttività rispetto al PIL degli interventi finanziariamente significativi; analisi e valutazione, nella prospettiva di una sua completa revisione, degli effetti macroeconomici delle diverse voci della spesa⁵⁷. Questa prospettiva di metodo è a tal punto rilevante, da essere assurda a categoria valutativa delle stesse politiche di bilancio, ponderate proprio in esito alla normatività di questa opzione ricostruttiva. Nello stesso linguaggio corrente ormai chiunque di noi ha preso dimestichezza con la dicotomia metodologica tra "tagli lineari" ed "interventi selettivi per la produttività e la crescita", allorché si tratti di analizzare le manovre fiscali e di bilancio. Meritando la qualifica di riforme, appunto, "strutturali" soltanto quegli interventi che non si limitino a tagliare la spesa al solo immediato fine di tentare di rispettare saldi finanziari predeterminati, ma che nella prospettiva macroeconomica siano ponderabili in termini di virtuosità dei relativi effetti sulla crescita economica e la sostenibilità del debito e del *deficit*, appunto, rispetto al PIL. Esiti misurabili, nella

⁵⁶ T. Prosser, "An opportunity to take a more fundamental look at the role of government in society": the *Spending Review* as regulation, in *Public Law*, 2011, 596 ss.; nonché *Economic Constitution*, cit., *loc.ult.cit.*, 117 ss., con riferimento all'ordinamento inglese parla di un nuovo paradigma di intervento pubblico nell'economia, di *a new paradigm of regulation*, fondato sulle politiche di controllo dell'accesso alle risorse pubbliche.

⁵⁷ Nella prospettiva tradizionale indicati as "the classical quartet of general macro-economic policy objectives: full employment, price stability, external balance, economic growth", come ricorda polemicamente T.C. Daintith, *Legal Analysis*, cit., 194 s.

prospettiva oggi normativizzata, sostanzialmente in base alle dottrine economiche dei “moltiplicatori fiscali”.

Per riassumere, pertanto, gli elementi metodologici che orientano l’attuale fase dell’intervento pubblico nell’economia in diversi Paesi europei, e che paiono orientati sostanzialmente da una prospettiva di rilevante riduzione della spesa pubblica, è opportuno chiarire che della nozione di *spending review* (SR) possono darsi due interpretazioni. Nell’uso corrente l’espressione viene spesso utilizzata con un intento meramente descrittivo dei provvedimenti normativi di taglio della spesa pubblica, facendo coincidere il concetto con il contenuto analitico degli atti normativi ad essa formalmente intestati, ma prescindendo da qualsivoglia valutazione paradigmatica. Ma di tale nozione esiste, oramai, almeno nell’ordinamento italiano una declinazione *prescrittiva*, con portato normativo vincolante che, da un lato dovrebbe esplicitare effetti *conformativi* degli interventi di riforma della spesa pubblica e, dall’altro, dovrebbe consentirne la valutabilità giuridica, fondata però su presupposti macroeconomici. La dottrina della SR comportando, quindi, una vera e propria *funzionalizzazione* di ogni intervento sulla spesa pubblica ai fini della crescita economica e di una più stabile sostenibilità del debito pubblico. *Funzione* composta su base normativa vincolante, appunto.

Nell’ordinamento italiano la prospettiva di metodo qui richiamata ha assunto valenza sistemica a far data dalle politiche di aggiustamento fiscale progettate dal I Governo Monti⁵⁸. Per quanto qui, più specificamente di nostro interesse, tra l’altro inserendo nel progetto di revisione della spesa pubblica anche la questione del riordino del sistema dei centri di spesa, sia con riferimento alle articolazioni territoriali delle amministrazioni dello Stato, sia riguardo alle autonomie regionali e locali. L’elaborazione teorica del modello di intervento di correzione e riforma della spesa pubblica nel senso richiamato è ben presentata nelle riflessioni di Pietro Giarda, all’epoca Ministro per i rapporti con il Parlamento, in un documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nel marzo 2013⁵⁹. Nel saggio che introduce il documento⁶⁰ Pietro Giarda descrive in maniera efficace e dettagliata i diversi approcci di analisi possibili, dando peso assai rilevante alla prospettiva macroeconomica di valutazione degli effetti della SR. Nella parte dedicata alle ipotesi di più profonda revisione della spesa, tali da “ridefinire i confini dell’intervento pubblico”, l’analisi si fonda proprio sulla necessità di considerare “se la possibile...riduzione della pressione fiscale o del ricorso al debito abbiano

⁵⁸ Si vedano gli esiti della riunione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, www.governo.it. Per una ricostruzione del processo di elaborazione teorica e di articolazione provvedimentale della SR nella recente storia istituzionale italiana rinvio alla esemplare analisi critica condotta da P. De Ioanna, *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, in www.apertacontrada.it, 16 aprile 2013. Ma si veda già Id., *A nostre spese*, cit.

⁵⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Analisi della spesa pubblica*, marzo 2013, www.governo.it.

⁶⁰ *Elementi per una revisione della spesa pubblica*. L’intero documento si segnala, comunque, per la qualità e l’importanza dell’analisi condotta sulla spesa pubblica italiana, sia in termini diacronici che con riferimento alle articolazioni territoriali ed alle dinamiche redistributive centro-periferia.

effetti positivi sull'economia che giustificano la riduzione della spesa⁶¹. Il carattere prescrittivo di tale approccio risulterà, quindi, definitivamente acquisito dalla struttura e dal metodo analitico del principale documento di programmazione della revisione della spesa pubblica presentato, poi, dal Commissario straordinario per la revisione della spesa⁶², nel novembre 2013.

Nell'ovvia consapevolezza di forzose semplificazioni, potremmo sintetizzare gli elementi di *prescrittività* della SR, come tali vincolanti sul piano *funzionale* per lo stesso legislatore italiano, in una serie di opzioni metodologiche di fondo⁶³. Ad esempio, rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per eliminare sprechi e inefficienze, anche al fine di favorire l'adozione di tecniche di produzione meno costose; selezionare con maggiore rigore i beneficiari dei programmi di trasferimento finanziario; individuare tutti i programmi datati, ormai non più rispondenti agli effettivi bisogni dei cittadini e della collettività, ecc. Il tutto in base ad una preventiva analisi relativa alla organizzazione ed all'economicità degli stessi processi di spesa, al fine di poter poi intervenire consapevolmente e con efficacia sulle inefficienze produttive e allocative delle risorse pubbliche. Con l'attenzione sempre rivolta, peraltro, agli effetti macroeconomici degli interventi di revisione della spesa in base all'applicazione in concreto degli strumenti analitici offerti dalla dottrina dei moltiplicatori fiscali.

Inutile dire che le prime misure di intervento correttivo sugli andamenti della spesa pubblica seguite alla pubblicazione dei documenti sulla SR ora richiamati tutto hanno fatto fuorché seguirne l'impianto metodologico di fondo. Piuttosto che non l'impostazione macroeconomica professata in teoria dal governo, le concrete misure di intervento si sono rivelate, nell'immediato, di mera provvista di tagli lineari di spesa a prescindere da qualsivoglia criterio sostanziale di *spending review*⁶⁴. Ma l'analisi in dettaglio di questi provvedimenti esula dalla presente indagine, che dovrà ora invece volgere l'attenzione ai riflessi che le più recenti riforme costituzionali, promosse proprio nell'intento di ristabilire un ordinato equilibrio finanziario e di bilancio, determinano sul sistema delle autonomie

⁶¹ Anche al fine di “individuare segmenti dell'intervento pubblico il cui valore marginale è minore del valore che la collettività otterrebbe con una riduzione del prelievo tributario conseguente alla riduzione della spesa”, *op.cit.*, 26.

⁶² *Programma di lavoro* definito ai sensi del decreto-legge n. 69 del 2013, e presentato al Comitato interministeriale per la revisione della Spesa pubblica il 12 novembre 2013. Si veda l'interessante documento elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, XVII Leg, Doc XXVII, n. 5, dossier 82/0.

⁶³ Qui sono profondamente debitore della prospettiva di analisi seguita da P. De Ioanna, *Inefficienza e controllo*, cit.

⁶⁴ Soltanto al fine di esemplificare, mi riferisco al principale provvedimento emanato in materia, il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, poi convertito nella l. n. 135 dello stesso anno. Questo provvedimento contenente, appunto, meri tagli quantitativi di spesa, reca l'intitolazione “Misure urgenti per la revisione della spesa pubblica”, in gergo spesso evocato come decreto sulla *Spending Review*. Ma si vedano già il d.l. 7 maggio 2012, n. 52 ed il successivo d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, riferito proprio agli enti territoriali.

regionali e locali. Salva l'opzione di metodo prescelta, vale a dire l'intenzione di seguire con un accentuato realismo gli esiti normativi delle nuove dottrine economiche ispiratrici degli interventi di riforma, rivolgeremo pertanto la nostra attenzione alle principali novità introdotte dalla revisione costituzionale con cui si è aperta la presente riflessione, con specifico riferimento ora all'articolazione territoriale del sistema istituzionale delle autonomie, pur sempre nella prospettiva della revisione della spesa e della ridefinizione degli strumenti di intervento pubblico nell'economia.

5. *I naturali effetti di ri-centralizzazione territoriale delle attribuzioni in materia economico-finanziaria: gestione della crisi e crisi strutturale delle autonomie.* In un recente lavoro sulle anomalie del sistema di *governance* della moneta unica⁶⁵ richiamavo il precedente storico delle politiche del *New Deal*⁶⁶ quale vistoso esempio di accorpamento nelle attribuzioni del governo centrale (federale) delle responsabilità in materia di governo dell'economia, al fine di fronteggiare una grave crisi economica. Per dare maggior forza alle politiche anticongiunturali gonfiando la leva macroeconomica a disposizione, infatti, la soluzione più tipica dei sistemi istituzionali pluralistici è quella di comprimere fortemente la capacità di spesa degli enti territoriali, riassorbendo sul governo centrale le principali politiche di intervento pubblico⁶⁷. Le recenti riforme introdotte in Italia⁶⁸, a partire dalla importante revisione costituzionale del 2012, sembrano appunto seguire la stessa logica impostazione. Nella economia del presente lavoro ci limiteremo, peraltro, soltanto alle principali questioni

⁶⁵ *Crisi economica e asimmetrie territoriali*, cit.

⁶⁶ La Corte suprema federale aveva tentato di tutelare le ragioni degli Stati membri, a fronte degli spostamenti di attribuzioni nel governo della spesa pubblica determinati dalla legislazione di emergenza a vantaggio della Federazione, ma il Presidente Roosevelt minacciò di procedere a nuove nomine per modificare la composizione della Corte rovesciandone la maggioranza, finché la Corte Suprema fu indotta a recedere dai propri propositi avallando le scelte politiche del Presidente.

⁶⁷ Nel diverso contesto dell'UEM pare che si possa, di recente, registrare la stessa tendenza, F. Fabbrini, *The Fiscal compact, the "Golden Rule", and the paradox of European federalism*, Boston College International and Comparative Law Review, 36:1, 2013;

⁶⁸ Dall'economica di questo saggio esula l'altra importante questione della riforma del sistema italiano delle autonomie locali, fino al progetto di abolizione delle stesse province. Si segnala, però, almeno la recente legge 7 aprile 2014 n. 56, contenente nuove «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», oltre ad un ddl costituzionale che appunto, tra le altre cose, prevede addirittura la definitiva soppressione delle province (approvato in Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014 ed attualmente pendente in Parlamento). La legge n. 56 prevede, intanto, che i vertici istituzionali della Provincia – cioè il Presidente ed il Consiglio – perdano il carattere della diretta rappresentatività per divenire organi elettivi di secondo grado, scelti nel loro seno da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali del territorio della provincia. Ma l'analisi dei potenziali effetti di questa radicale ma incerta riforma – che suscita anch'essa forti dubbi di costituzionalità – sono davvero soltanto agli inizi, così come prematuro sarebbe valutarne l'efficacia e la pratica applicabilità in concreto.

determinate dalla prossima entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali e legislative di attuazione che la riforma della struttura dei bilanci pubblici dedica espressamente alle Regioni ed agli enti locali⁶⁹. Disposizioni la cui efficacia viene in parte, peraltro, già anticipata dalla giurisprudenza costituzionale⁷⁰.

Insieme all'art. 81, la legge cost. n. 1 del 2012 ha modificato altresì, come è noto, gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione italiana. Nell'art. 97, dedicato alla pubblica amministrazione, è stato aggiunto un comma che prescrive che "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Come vedremo, soprattutto analizzando le nuove disposizioni dedicate al sistema delle autonomie, questo comma ribadisce uno degli elementi più significativi della riforma, vale a dire la imputazione della responsabilità per l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità finanziaria del debito pubblico contestualmente e *solidalmente* a tutti i centri di spesa, siano essi titolari o meno di autonomia costituzionale, rimettendo al Governo statale il ruolo generale di coordinamento e sintesi dei processi di risanamento finanziario. All'art. 117, dedicato come è noto al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, l'unica modifica riguarda lo spostamento della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato⁷¹. Le modifiche più significative in materia di autonomia finanziaria regionale e locale sono, però, quelle previste dalla revisione dell'art. 119 Cost. attraverso l'introduzione di importanti obblighi e responsabilità in capo agli enti di autonomia, la cui attuazione di dettaglio è, quindi, sviluppata dai citati artt. 9 e ss. della legge n. 243.

La legge costituzionale n. 1 del 2012, che appunto ha proceduto a modificare nel senso indicato i citati articoli della Costituzione, contiene inoltre ulteriori disposizioni "di principio" raccolte nell'art. 5, disposizioni di principio la cui definizione spetta ora appunto ad una legge costituzionale ai sensi dell'ultimo comma del nuovo art. 81 come modificato, però, da questa stessa legge⁷². Un

⁶⁹ Gli artt. 9 e ss. della citata legge n. 243 del 2012, di attuazione della riforma che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana, raccolti nel Capo IV intitolato "Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico" entreranno, infatti, in vigore a partire dal 1 gennaio 2016 (art. 21, comma 3 della legge stessa).

⁷⁰ Mi riferisco, in particolare, all'aggravamento dei vincoli di copertura finanziaria della spesa pubblica, che ha addirittura portato alla declaratoria di incostituzionalità della legge regionale annuale di bilancio, si veda Corte cost., sentt. nn. 70 del 2012; 115 del 2012, con nota di A. Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur.cost.*, 2012, 1685 ss. Si vedano, altresì, le sentenze nn. 18, 26 e 28 del 2013, 4 e 110 del 2014.

⁷¹ La riforma costituzionale del 2001 aveva rimesso tale materia alla potestà legislativa concorrente. Si v., almeno, L. Mercati, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in www.federalismi.it, fasc. n. 2 del 2104.

⁷² N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio ed il sistema delle fonti*, in *Quaderno 2011 de il Filangieri*, cit., 89 ss., spec. nt. 11), anche con riferimento ai precedenti in

rinvio ad una legge costituzionale “nel frattempo” onorato dalla stessa legge di revisione costituzionale che ha già provveduto alla definizione di norme di principio per la propria stessa attuazione. Il comma 2 del citato art. 5, lett. b) e c), specifica e definisce ulteriormente i limiti (in negativo) ed i vincoli (in positivo) all'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano introdotti dal nuovo testo del citato art. 119 Cost. Questa disposizione, in realtà, concorre a definire gli ambiti materiali di competenza della legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta, alla quale l'art. 81, sesto comma, della Costituzione rinvia oggi per la disciplina della propria stessa attuazione. Con ciò confondendo, però, in parte la nozione di “principi”, che dovrebbero orientare l'esercizio di tale potestà normativa, con quella di “oggetto” su cui questa competenza deve essere esercitata. Ma questo è un difetto di tecnica normativa e di coerenza concettuale ormai da tempo consolidatosi nel sistema italiano delle fonti del diritto.

Leggendo insieme il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione e le disposizioni di cui al citato art. 5, lett. b) e c) della legge (di revisione) costituzionale⁷³ i principali elementi di compressione dell'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali mi sembrano, tra gli altri, i due seguenti. Il primo è l'obbligo di tutti gli enti di autonomia, “nel rispetto degli equilibri dei relativi bilanci”, di “concorrere” altresì “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”. Questo impegno viene, infatti, specificato poi come obbligo di “concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”⁷⁴. In tesi generale non è di per sé incoerente pretendere una compartecipazione di tutti gli enti di autonomia alla gestione delle responsabilità dello Stato per la garanzia della sostenibilità del debito pubblico nazionale; debito che in fondo tutti i centri di spesa, direttamente o mediante trasferimenti di risorse da parte dello Stato, hanno concorso ad accumulare negli anni. Ma questa previsione normativa, come la successiva che mi accingo a richiamare, se mal interpretate ed attuate, rischiano di incidere gravemente sul binomio autonomia/responsabilità finanziaria di ciascun singolo ente. Esse finiranno per far gravare indistintamente su tutti gli enti i costi di tale indebitamento – e del relativo servizio – a prescindere dalla effettiva responsabilità di ciascuno, seppur in termini percentuali, in relazione al suo accumulo. Determinando addirittura le condizioni per cui il costo del debito accumulato finisca per gravare maggiormente proprio in capo agli enti più virtuosi, in quanto

termini. Conformemente G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., 4 s., e nt. 23), peraltro con tono incomprensibilmente polemico per un mio precedente riferimento ad un'ipotetica “futura” legge costituzionale, indicato a prima lettura a commento della legge cost. n. 1 del 2012.

⁷³ Rinvio all'interessante riflessione critica di G.M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Quaderno 2011 de il Filangieri*, cit., 145 ss.

⁷⁴ Art. 5, comma 2, lett. c) della l.cost. n. 1 del 2012.

finanziariamente più stabili⁷⁵. Così, appunto, con riferimento al secondo elemento indicato. Il sesto comma dell'art. 119 Cost., nel definire ulteriormente condizioni e limiti di indebitamento degli enti di autonomia, stabilisce ora che – allorché il ricorso a tale indebitamento, comunque possibile “solo per finanziare spese di investimento”, fosse in concreto ammissibile – esso andrebbe comunque accompagnato dalla “contestuale definizione di piani di ammortamento” ed “a condizione che *per il complesso degli enti di ciascuna Regione*⁷⁶ sia rispettato l'equilibrio di bilancio”. Con ciò gravando le Regioni della responsabilità di gestire compensativamente la situazione debitoria e di *deficit* di bilancio di tutti gli enti di autonomia sul proprio territorio⁷⁷. E diluendo le responsabilità di ciascuno di questi enti in una solidarietà comune e reciproca, misurata e confusa nella situazione finanziaria *complessiva* di tutti quanti loro⁷⁸.

Questi impegni sono poi declinati, più nel dettaglio, dagli articoli 9 e ss. della legge n. 243. Essa prevede ora altresì specifici obblighi di destinazione degli eventuali saldi positivi di bilancio delle Regioni e degli enti locali⁷⁹; eventuali sanzioni da applicare agli enti che non rispettino gli obblighi di equilibrio finanziario e di bilancio; definisce la natura degli obblighi di tali enti di “concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche” e “assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche”, rinviando in entrambi i casi ad una “legge dello Stato” in ordine alla previsione della normativa di dettaglio con eventuali ulteriori obblighi⁸⁰. Disciplina i piani di ammortamento delle eventuali operazioni di indebitamento di tali enti. A tal proposito, poiché le Regioni e gli enti locali possono accedere a nuove operazioni di indebitamento esclusivamente al fine di finanziare spese di investimento, e poiché, quindi, nel caso di “fasi avverse del ciclo economico” il ricorso all'indebitamento per la correzione degli effetti del ciclo è, ormai, consentito dalla Costituzione e dalla legge di attuazione soltanto allo Stato⁸¹, la riforma prevede oggi che lo Stato debba “concorrere ad assicurare il

⁷⁵ In questa prospettiva si veda la riflessione di cui al bel saggio di M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, spec. 95 ss., 129 ss., 186 ss., 193 ss.

⁷⁶ Corsivo mio.

⁷⁷ Rinvio alle considerazioni di M. Salerno, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa sul tema “*Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*”, Bergamo, 6-7 giugno, 2014, il cui testo provvisorio è consultabile all'indirizzo www.gruppodipisa.it.

⁷⁸ M. Salerno, *opp.locc.ultr.citt.*

⁷⁹ Art. 9, comma 3.

⁸⁰ Artt. 9, comma 5 e 12, comma 1 della legge n. 243, c'è da supporre senza la pretesa di modificare il regime delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

⁸¹ Art. 81, commi 1 e 2 Cost., e artt. 3 e 8 della legge n. 243. Si ricorda che questa ipotesi di indebitamento, al fine di considerare gli effetti del ciclo economico, non va confusa con l'ulteriore diversa ipotesi in cui tale ricorso è consentito al fine di fronteggiare gli “eventi eccezionali” di cui all'art. 81, comma 2 Cost., art. 5, comma 1, lett. d) della legge cost. n. 1 del 2012 e 6 della legge n.

finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”⁸². La disciplina delle modalità dell’eventuale concorso statale al finanziamento di tali prestazioni e funzioni è ora contenuta nell’art. 11 della legge n. 243. Si prevede l’istituzione di un Fondo straordinario, “alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all’indebitamento consentito”, ribadiamo, allo Stato soltanto, “dalla correzione per gli effetti del ciclo economico”; ed in caso di eventi eccezionali “anche tenendo conto delle conseguenze” di tali eventi. In ogni caso la ripartizione di tali fondi tra i diversi enti, affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, deve tenere conto degli effetti sulle entrate di ciascun ente degli andamenti del ciclo economico o, eventualmente, degli eventi eccezionali, per assumere una valenza effettivamente perequativa.

Ma torniamo, per un momento, alle ipotesi di indebitamento da parte degli enti di autonomia. Premesso che tale ricorso all’indebitamento può essere ammesso esclusivamente per finanziare spese di investimento⁸³, l’art. 10 della legge n. 243 stabilisce, poi, che le relative operazioni debbano essere effettuate “contestualmente all’adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla *vita utile dell’investimento*”⁸⁴. Anche qui, pertanto, intrecciando vincoli normativi con elementi di carattere economico-finanziario. Per accedere a questa opportunità gli enti di autonomia dovranno, però, stipulare apposite “intese...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*”⁸⁵. Qualora tale equilibrio non sia, poi, di fatto rispettato in sede di rendiconto, “il saldo negativo concorre alla determinazione dell’equilibrio della gestione di cassa finale dell’anno successivo *del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto*”⁸⁶. Come è agevole notare la ricomposta solidarietà passiva tra tutti gli enti di autonomia

243, casi nei quali, questi ultimi, il ricorso all’indebitamento deve essere autorizzato da ciascuna Camera con delibera adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti (art. 81, comma 2 Cost, e art. 6, comma 3, della legge n. 243). Per analoghe deroghe ai limiti di indebitamento in caso di eventi eccezionali si v., tra l’altro, quanto disposto altresì dal c.d. *Fiscal compact*.

⁸² Art. 5, comma 1, lett. g) della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede tale eventualità sia nel caso di indebitamento per fronteggiare le fasi avverse del ciclo economico, sia nel caso di eventi eccezionali.

⁸³ Previsione già introdotta a suo tempo dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Sulla questione, almeno, G. della Cananea, *Art. 119*, § 2.13, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2376.

⁸⁴ Corsivo mio, ed *ivi* ulteriori elementi specificativi della struttura di tale piano di ammortamento.

⁸⁵ Art. 10, comma 3, l. n. 243 del 2012, corsivo mio, con a seguire la definizione degli ulteriori adempimenti che l’ente interessato dovrà onorare nell’ipotesi intenda accedere a tali operazioni di indebitamento.

⁸⁶ Art. 10, comma 4, corsivi miei.

situati nello stesso territorio regionale è a forte di rischio di compromissione della capacità di governo della spesa pubblica da parte di ciascun ente, paradossalmente a prescindere dai propri comportamenti passati, gli atteggiamenti finanziariamente virtuosi di ciascuno di essi potendo venir ponderati in sede compensativa tra tutti gli enti interessati.

La sintesi di queste disposizioni è, quindi, ancora una volta connessa con la prospettiva macroeconomica di declinazione delle competenze degli enti rappresentativi territoriali, per i forti legami normativamente accesi tra prodotto interno lordo del territorio di riferimento e capacità di indebitamento di ciascuno di essi e, quindi, di conseguenza, di spesa pubblica locale. Questi dati di sistema, questi principi, sono poi di fatto normativamente declinati in un dedalo di ulteriori vincoli e prescrizioni minuti attraverso il c.d. “Patto di stabilità interno”⁸⁷ nel cui contesto si articoleranno, ora questi meccanismi di compensazione finanziaria tra enti nell’ambito di ogni singola regione⁸⁸. Meccanismi di compensazione che porteranno, in una prospettiva di integrazione virtuosa, ad una sorta di regionalizzazione del Patto di stabilità interno, affidando alla Regione un ruolo di coordinamento e direzione dello sviluppo economico sostenibile con la compartecipazione dei tutti gli enti del territorio⁸⁹. O, all’opposto, ad una più verosimile atrofizzazione del sistema locale di governo dell’economia che, asfissiato dalla regole e dai vincoli del nuovo sistema di gestione degli squilibri finanziari assorbirà sul governo centrale ogni decisione. Con ciò annegando gli eventuali buoni risultati di gestione di singoli enti virtuosi in un quadro di compensazioni finanziarie che, alla fine, ne disperderanno, disseminandoli compensativamente tra tutti gli enti sul territorio regionale, gli eventuali effetti di saldo positivo. Non è raro infatti che enti virtuosi, con saldi di bilancio positivi, subiscano una paralisi gestionale proprio a causa dei vincoli di solidarietà e compensazione con altri enti in *deficit* finanziario ricomposti su base regionale, quando non addirittura a causa di “tagli lineari” disposti dalla stessa legislazione statale anticrisi in palese contrasto, in quest’ultimo caso, con la lettura in chiave prescrittiva della disciplina della *spending review*. Tra l’altro meriterebbe un approfondimento anche la categoria della “virtuosità”, che riceve dalla giurisprudenza della Corte costituzionale una declinazione in chiave di ulteriore compressione dell’autonomia regionale, laddove vengono considerate appunto

⁸⁷ R. Perez, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in www.astridrassegna.it, fasc. n. 14 del 2013.

⁸⁸ Per una ricostruzione analitica rinvio a M. Salerno, *Solidarietà e compensazione*, cit. Più in generale sui fondamenti normativi, la resa giurisprudenziale e l’analisi dottrinale in materia di Patto di stabilità interno Id., *Autonomia finanziaria regionale*, cit., spec. 115 ss. Interessanti spunti, altresì, in E.C. Raffiotta, *Il governo multilivello dell’economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, spec. 89 ss., altresì con ampie analisi di diritto comparato.

⁸⁹ Una prospettiva ottimistica ipotizzata, tra le altre, da M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale*, cit., 123 ss.; Id., più di recente, *Solidarietà e compensazione*, cit.

“virtuose” le Regioni che accettino di conformarsi a scelte di sistema compiute dalla legislazione statale così ottenendo, in cambio, una maggiore indulgenza sul piano della valutazione del rispetto dei vincoli finanziari⁹⁰.

Quindi, per abbozzare una qualche prima ipotesi di conclusione sul piano dei riflessi dell’impianto concettuale delle riforme in atto sul sistema delle autonomie regionali e locali⁹¹, direi che il complesso dei nuovi vincoli gravanti su tali autonomie possa articolarsi su due differenti livelli problematici. Il primo collega i vincoli economico-finanziari gravanti sul sistema delle autonomie agli impegni assunti dall’ordinamento statale nel quadro dell’UEM. Con le connesse questioni dell’obbligo di equilibrio dei rispettivi bilanci, del concorso nel rispetto degli impegni gravanti sul sistema statale di finanza pubblica, della composizione degli equilibri di bilancio in una quadro macroeconomico consolidato, da cui discende la disciplina dei piani di ammortamento dei debiti nel quadro del “complesso degli enti di ciascuna regione”. Questa ultima voce ci porta al secondo livello della prospettiva analitica qui seguita, che in parte incide sulla definizione delle categorie dell’eguaglianza sostanziale tra i diversi enti di autonomia di pari livello. Si tratta delle conseguenze dell’impostazione giuridica con cui viene oggi ricomposto questa sorta di “bilancio regionale consolidato”, che pone almeno due ordini di problemi di tenuta del quadro costituzionale dei principi a garanzia delle autonomie territoriali. Che l’avanzo di bilancio di alcuni enti possa essere “congelato” al fine di favorire la capacità di indebitamento – o di successivo ammortamento del debito – di altri enti appartenenti alla medesima Regione; e che la disciplina dell’obbligo delle Regioni e degli enti locali di “concorrere” alla sostenibilità del debito pubblico nazionale sia definita in base alle quote di prodotto interno lordo individuabili sul territorio di ciascun singolo ente. L’art. 12 della legge n. 243, in relazione a tale obbligo, prevede infatti che la misura del contributo che ciascun ente di autonomia deve versare al Fondo di ammortamento

⁹⁰ Casi esemplari di questo *trend* sono rinvenibili nelle sentenze nn. 8, 46 e 63 del 2013 in cui la qualifica di enti “virtuosi” viene attribuita a seguito dell’adeguamento regionale alle scelte politiche dovute ad un’espansione della competenza statale in materia di lavori pubblici, o di liberalizzazioni, o di utilizzo delle risorse provenienti da dismissioni di parti del patrimonio pubblico. La vicenda è ben ricostruita da M. Salerno, *Opp.locc.ultt.citt.*, ed ivi per ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinali. Si vedano, quindi, i potenziali sviluppi della riflessione nello studio di M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in <http://www.issirfa.cnr.it>, settembre 2013.

⁹¹ In una prospettiva che mi pare agevolmente paragonabile, ad esempio, alla recente esperienza spagnola. Si vedano infatti i saggi di T. Font Llovet, A. Galán Galán, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*; G.M. Díaz Lema, *El Anteproyecto de Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?*; M.L. Esteve Pardo, *El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los gobiernos locales*, in T. Font Llovet, A. Galán Galán (Dir), *Anuario del Gobierno local 2012. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, Barcelona, 2013, risp. 11 ss., 47 ss., 153 ss.

dei titoli di Stato, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, debba essere determinata “tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti...influenzata dall’andamento del ciclo economico”⁹². Ulteriore articolazione di dettaglio dell’approccio macroeconomico che ispira ed orienta la struttura e gli sviluppi della riforma costituzionale, rafforzando ancora di più la consapevolezza di un radicale mutamento di prospettiva politica nella definizione dei confini della nuova forma di Stato costituzionale ricomposta in applicazione della dottrina monetarista ispiratrice delle nuove disposizioni costituzionali. Che anche in relazione al sistema delle autonomie locali danno forte rilievo, come ora richiamato, ai canoni della produttività dei territori – nel senso proprio della crescita economica e di movimentazione del PIL – ai cui esiti conformare, quindi, la resa degli effetti delle nuove disposizioni normative. La cui interpretazione dovrà, pertanto, essere essenzialmente orientata dai canoni propri dell’impianto macroeconomico monetarista.

A voler prendere sul serio la riforma, lasciandosi ispirare dai suoi presupposti politico-economici quale chiave di reinterpretazione dell’intero testo costituzionale, oltre alle più diffuse analisi critiche in merito alle tensioni cui vengono oggi sottoposte le garanzie delle prestazioni dei diritti sociali⁹³ e le autonomie regionali e locali – nel senso che si spera di essere riusciti a ricomporre in queste pagine – è l’intero impianto della costituzione economica che andrebbe, allora, sottoposto a revisione critica⁹⁴. A cominciare dal diritto al lavoro di cui agli artt. 1 e 4 della Costituzione. Che rischia sì di perdere il proprio tradizionale impianto individualistico – di diritto della persona – che ne ha caratterizzato la genesi e la storia negli sviluppi del costituzionalismo italiano del secondo Dopoguerra; ma in ciò acquisendo una dimensione macroeconomica che, per restare coerente al proprio impianto ideologico di fondo, e nella stessa prospettiva monetarista, dovrebbe, allora, condurre ad una interpretazione conseguentemente tendente alla ricerca dell’obiettivo di piena occupazione – o di disoccupazione sostenibile a seconda del modello macroeconomico adottato – orientando di conseguenza la stessa politica economico-finanziaria del Paese⁹⁵. Con il necessario correttivo, però, di dover declinare questa coerenza in un ambito territoriale corrispondente all’area monetaria compresa nella frazione di mercato comune

⁹² Si vedano, appunto, i commi 2 e 3 di tale articolo.

⁹³ Anche nella prospettiva di cui alla riflessione di R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 3 del 2013.

⁹⁴ Si v. l’ultima parte del saggio di M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit., nonché, in una differente prospettiva, G. Napolitano, *From the financial to the sovereign debt crisis: new trends in public law*, *Riv.trim.dir.pubbl.*, 2012, 81 ss. Interessanti spunti già anche in F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2012.

⁹⁵ Interessanti spunti di riflessione sulle trasformazioni in atto in diversi saggi raccolti nel volume C. Pinelli, T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010. Oltre alla stessa *Introduzione* al volume di C. Pinelli e T. Treu, si vedano almeno i lavori di C. Pinelli, L. Pennacchi, G. Di Gaspare e S. Giubbioni.

coincidente con la zona di adozione dell'Euro, rivelando di nuovo il cortocircuito giuridico-economico generato dalle asimmetrie tra mercato – anche del lavoro? – unico, moneta unica e politiche economiche nazionali; tra politica monetaria unica e debiti pubblici e bilanci pubblici separati lungo i confini nazionali. Fratture territoriali ed asimmetrie⁹⁶ che rendono assai complicata la stessa tenuta delle categorie tradizionali dell'interpretazione giuridica. Questo apparendo, in definitiva, come il compito più complicato delle dottrine giuspubblicistiche contemporanee.

⁹⁶ Nel senso di cui al mio, *Crisi economica e asimmetrie territoriali*, cit. Ma si v., già, M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit.