

LA DINAMICA RELAZIONALE
TRA COLLETTIVITÀ
E ATTIVITÀ FINANZIARIA

SOMMARIO: 1. Crisi e diritto. – 2. Spesa pubblica. – 3. Attività finanziaria. – 4. Interessi finanziari. – 5. Garanzie obiettive. – 6. Attualità della teoria. – 7. Sovranità finanziaria. – 8. Tutela della collettività. – 9. Conclusioni.

1. *Crisi e diritto*

Le crisi economiche e finanziarie che si sono susseguite negli ultimi anni, la recessione dell'economia, le tensioni su alcuni debiti sovrani e da ultimo le vicende legate all'emergenza sanitaria che ha influito sulla produttività delle imprese rimaste chiuse, hanno provocato, e continuano a provocare, un forte deterioramento delle finanze pubbliche dei singoli Paesi e spesso anche dei sistemi che regionalmente raggruppano più Paesi¹.

Alle “classiche” crisi si aggiunge la pandemia quale nuovo avvenimento epocale, globale, che mette a dura prova il funzionamento dei sistemi democratici, delle istituzioni sovranazionali e internazionali, del modello economico e sociale dei singoli Stati e la globalizzazione.

La crisi di qualsiasi tipo ha condizionato e condiziona l'esercizio del potere amministrativo il cui fine è garantire l'effettività della tutela costituzionale dei diritti fondamentali e (anche) dei diritti sociali, ma che non di rado trova il limite in altri interessi come il contenimento della spesa

¹ Il modello di ricostruzione della dinamica di produzione giuridica elaborato da Scoca nel *Contributo sul tema della fattispecie precettiva* costituisce un punto di riferimento che permette di chiarire in quale modo e in che misura un dato elemento, nel nostro caso la crisi, può condizionare la produzione di effetti giuridici da parte di successivi provvedimenti e quali effetti possano produrre sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli e della collettività, cfr. F.G. SCOCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia 1979.

pubblica o la riduzione del debito pubblico o l'allocazione di risorse per altri interessi in quel momento considerati prioritari.

La correlazione tra crisi e diritto in generale è una costante e sta portando verso una riconfigurazione di alcune branche del diritto². Essa è in grado di provocare effetti modificativi sul diritto in generale e nello specifico su quello pubblico (ci si riferisce per gli aspetti considerati al diritto costituzionale e al diritto amministrativo e per quelli trattati al diritto finanziario e contabile, e al diritto dell'economia³).

Le crisi che si sono succedute hanno, infatti, coinvolto la dimensione istituzionale del sistema europeo, ossia le sue caratteristiche strutturali e funzionali⁴, e ha richiesto interventi urgenti per affrontarla con istituzioni "da costruire giorno per giorno"⁵. L'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro ha spinto alla creazione di una serie di sistemi di direzione, coordinamento (la c.d. *governance europea*) e di protezione, prima su base temporanea⁶ e poi su base stabile⁷.

Questi sistemi messi in atto hanno inciso in modo rilevante sul quadro ordinamentale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri e li hanno assoggettati a meccanismi esterni di condizionamento finanziario creando una sorta di ulteriore pilastro, o un "sottosistema" nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione⁸. Ci si riferisce, in particolare, al Meccanismo europeo di stabilità, costruito al di fuori del diritto dell'Unione, così come il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria che contiene anche la parte sul *Fiscal Compact*⁹.

² F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Ruolo del diritto pubblico nelle crisi economiche*, in *Riv. Trim. dir. Economia*, 1, 2013, 3.

³ F. FRACCHIA, *Il diritto dell'economia alla ricerca di uno spazio nell'era della globalizzazione*, in *Dir. dell'economia*, 25, n. 77, 11-37.

⁴ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, XXXII, 1, marzo 2012, 9.

⁵ S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014., 79.

⁶ Esempi ne sono il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria – Mesf e il Fondo europeo di stabilità finanziaria – Fesf di cui *infra*.

⁷ È il caso del Meccanismo europeo di stabilità – Mes, *infra*.

⁸ B. DE WITTE, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (a cura di HEUKLES, BLOKKER, BRUS), The Hague 1999, 51 ss.; S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles 2007, 397 e M. STARITA, *Il consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, 2, 387.

⁹ Sul tema R.A. POSNER, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, 1 ss.; S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1, 79. M. ONADO, *I nodi al pettine*.

Indubbiamente vi è una riconfigurazione del diritto amministrativo, nazionale ed europeo, giacché non si mettono in atto solo nuove politiche pubbliche, ma si investe sulla capacità amministrativa dei soggetti, attribuendo loro nuove funzioni, o addirittura si creano nuovi organismi¹⁰.

Il prototipo che si è venuto così a delineare ha reso complesso il quadro ordinamentale sia dell'Unione europea sia dei suoi Stati membri. Esso ha suscitato la domanda su "chi governa la finanza pubblica in Europa, con quali mezzi e con quali obiettivi"¹¹.

Inoltre, in questa trama che è ancora da comporre non può sfuggire come il quadro ordinamentale dell'Unione europea abbia ridotto la garanzia del rispetto dei principi costituzionali e della sovranità degli Stati membri¹². Questo fenomeno s'individua essenzialmente nello "smarrimento del controllo e gestione del proprio bilancio"¹³ e ha portato verso una riconfigurazione del diritto finanziario e contabile. Esso può essere colto da varie angolazioni, poiché coinvolge aspetti inerenti ai contenuti della sovranità (in particolare quella finanziaria) dello Stato (e di conseguenza degli enti che lo compongono) erosa da poteri sovranazionali, e altresì aspetti riguardanti le inefficienze del mercato.

Per quanto riguarda l'aspetto della riconfigurazione della sovranità nazionale, vi è stato un nuovo esemplare di integrazione sovranazionale che supera il tradizionale *Community based mechanism*. Esso acquista un carattere più internazionalistico e modella gli schemi secondo il diritto internazionale dell'economia. Da questo nuovo esemplare si traggono non poche considerazioni e conseguenze sul ruolo delle istituzioni comunitarie, sul rapporto tra esse (il ruolo del Consiglio europeo), sul nuovo ordine tra l'Unione europea e gli Stati membri (la *governance* europea e il rapporto interordinamentale), il rapporto con organismi permanenti di diritto internazionale che non sono parte integrante dell'Unione europea

La crisi finanziaria e le regole non scritte, Roma-Bari 2009; F. TARGETTI, *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze 2009, 15 ss.; R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Rimini 2009, 13 ss.; P. GUERRIERI, D. LOMBARDI (a cura di), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, Bologna, 2010.

¹⁰ E. CHITI, *Il Meccanismo di vigilanza unico: un passo avanti e tre problemi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 11, 1025.

¹¹ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza in Europa?*, cit., 9.

¹² R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, 2.

¹³ T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

(come il Mes), i meccanismi di vertice (l'Eurogruppo) e la legittimazione di entità miste (come la Troika)¹⁴.

Per quanto riguarda invece le inefficienze del mercato, i singoli Stati su comando sovranazionale hanno dovuto adottare molti interventi correttivi incidendo così sulla spesa pubblica, sulle politiche di bilancio e del debito pubblico, sull'imposizione fiscale e sulle imprese pubbliche¹⁵. Nelle precedenti crisi gli Stati hanno impiegato ingenti quantità di risorse per evitare i costi sociali dei fallimenti bancari a catena e della contrazione dell'attività economica. Essi hanno altresì trasferito una parte dei debiti privati degli istituti di credito e del sistema finanziario nei bilanci pubblici. Anche nella situazione attuale per favorire la ripresa delle attività economiche e per mitigare l'impatto della crisi economica su aziende, famiglie e banche i governi nazionali hanno adottato misure che prevedono uno spostamento diretto delle perdite dal settore privato al bilancio dello Stato¹⁶. Gli Stati, pur in modi diversi, erogano aiuti, ristori e sovvenzioni, introducono benefici, con svariati provvedimenti in una prospettiva dell'eguaglianza sostanziale attenta a sostenere i soggetti più deboli¹⁷.

In effetti, si è venuto a creare un inedito rapporto generato dai vincoli finanziari e che indubbiamente riconfigura e depotenzia il diritto al bilancio dei singoli ordinamenti, poiché le decisioni finanziarie sono calate dall'alto, per non dire imposte, dall'esterno. Questo è l'effetto della riconfigurazione della sussidiarietà verticale.

Siffatto nuovo (e diverso) vincolo, per uno dei tanti paradossi dell'attuale costruzione europea, accentua la competitività e la differenziazione

¹⁴ G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in cammino, Riv. elett. di dir. pubbl., dire. dell'econom. e di scienza dell'amministrazione*, 29.12.2014.

¹⁵ F. REVIGLIO, *Stato e mercato nel pensiero di Luigi Einaudi e oggi*, in *Riv. dir. fin.*, 2010, 1, 16-17. G. BUCCL, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012, 6. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza in Europa?*, cit., 9. G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale dir. amm.*, 5, 2012, 461. Sul passaggio dal paradigma dello Stato interventore allo Stato regolatore e, da ultimo, allo Stato salvatore, anche R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI e R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*, Napoli 2011, 138.

¹⁶ G. GOBBI, F. PALAZZO e A. SEGURRA, *Le misure di sostegno finanziario alle imprese post-Covid-19 e le loro implicazioni di medio termine*, in Banca d'Italia, Note Covid-19, 15 aprile 2020.

¹⁷ A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021.

tra i vari Stati e le loro collettività facendole riemergere in alcune delle sedi istituzionali più importanti, come i Parlamenti nazionali e le Corti costituzionali dei singoli Paesi.

La caratteristica dell'Unione è stata finora quella di una "Comunità di benefici", assai diversa da una piena "Comunità dei benefici e dei rischi", in cui i soggetti partecipanti condividono non solo i benefici e le opportunità, ma anche i rischi connessi allo stare insieme nel medesimo sistema.

Gli interessi finanziari dei singoli Stati membri non di rado si pongono in contrapposizione con gli interessi finanziari degli altri Stati dell'Unione europea e, spesso anche nello stesso contesto, si pongono in contrapposizione con gli interessi finanziari dell'Unione europea stessa. Un esempio del recente passato è il caso della Grecia e i sacrifici imposti dalla Troika.

In contrapposizione si pongono gli interventi della *Bundesverfassungsgericht* – BverfG che rivendicano delle prerogative costituzionali (del Parlamento nazionale) in materia di diritto al bilancio e un limite al sacrificio delle proprie finanze (sane, almeno in apparenza) a favore delle finanze (da risanare) degli altri Stati.

Un atteggiamento del genere è in grado di portare ad uno squilibrio a detrimento di altri Parlamenti nazionali che non godono dell'analoga possibilità di informazione o anche di discussione e deliberazione delle scelte¹⁸.

2. Spesa pubblica

Fattori ostili come la scarsità delle risorse, le difficili condizioni dei conti pubblici, la mancata ripresa dei fattori di crescita e della produttività, l'utilizzo delle risorse pubbliche a scopi di risanamento hanno determinato un impatto negativo sui diritti sociali ed economici e li hanno trasformati in "diritti finanziariamente condizionati" introdotti dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 455/1990¹⁹, riconfigurando

¹⁸ T.E. FROSINI, *Elogio della sovranità*, in *Federalismi*, 12, 2013; cfr. C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie dei i parlamenti nazionali dell'Eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, 1 ss.

¹⁹ Nel dettaglio: "considerato come diritto ad ottenere trattamenti sanitari, il diritto alla salute è basato su norme costituzionali di carattere programmatico e condizionato all'attuazione che ne dà il legislatore ordinario: attuazione, costituzionalmente obbligatoria, da realizzare gradualmente attraverso il ragionevole bilanciamento – sindacabile dalla Corte Costituzionale – con altri interessi o beni assistiti da pari tutela costituzionale

di fatto il tipo di Stato. Con successiva sentenza n. 304/1994, la Corte precisa che nel bilanciamento dei valori costituzionali le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica non possono assumere un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il "nucleo essenziale" del diritto da tutelare²⁰.

In proposito è opportuno sottolineare che il bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e la garanzia dei diritti sociali di prestazione rimane, ancora ad oggi, uno dei temi più discussi nel panorama dottrinale e nella giurisprudenza della Consulta, oscillando tra una concezione di tale bilanciamento come "ineguale"²¹, e privilegiando come tale la garanzia dei diritti sulle esigenze di carattere finanziario²², ad un confronto non solo "paritario" tra i due termini, ma addirittura a favore delle istanze di contenimento della spesa pubblica, in particolare nelle situazioni di maggiore fragilità economica del sistema²³.

Sul punto non si può ignorare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 275/2016, abbia affermato in modo netto che "[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"²⁴. Tale principio ha

nonché con l'obiettivo disponibilità di risorse organizzative e finanziarie". Il carattere condizionato del diritto alla salute viene confermato anche dalla sentenza n. 248/2011.

²⁰ Nel caso si fa riferimento al diritto alla salute "connesso all'inviolabile dignità della persona umana, costituendo altrimenti esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa".

²¹ Come notoriamente definito da M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, Padova 1995, 97 ss., per il quale il "fine" della tutela della persona non può essere posto sullo stesso piano del "mezzo", quello dell'organizzazione dei mezzi finanziari e dell'efficienza economica.

²² Rese naturalmente ancora più stringenti dalla riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 20 Aprile 2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), la quale però non avrebbe, secondo alcuni, determinato il venir meno del carattere "ineguale" di tale bilanciamento, cfr. M. LUCIANI, *Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche nei Sessant'anni della Corte Costituzionale*, *Rivista AIC*, n.3/2016, 8.

²³ A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale, teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino 2014, 69 ss.

²⁴ Il caso di specie riguardava la tutela del diritto al trasporto scolastico degli alunni disabili, il cui contenuto rischiava di assumere un tenore meramente programmatico alla luce della normativa della Regione Abruzzo che ne regolava il finanziamento, specialmente nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale garantisse un contributo finanziario del 50% della spesa necessaria per il servizio "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa"; in una fattispecie analoga, pur a fronte di un esito diverso, il principio espresso dalla summenzionata pronuncia viene confermato dalla sentenza n. 83/2019.

costituito la base di recenti decisioni riguardanti i diritti sociali come il diritto alla salute, in particolare con la sentenza n. 62/2020²⁵, o il diritto al trattamento pensionistico degli invalidi civili totali, con la sentenza n. 152/2020²⁶.

È bene ribadire che i summenzionati arresti giurisprudenziali si inseriscono tuttavia in una giurisprudenza fortemente ondivaga. A titolo esemplificativo risulta paradigmatica la grande varietà e – da molti criticata – incoerenza della giurisprudenza della Consulta riguardante il vincolo di bilancio e la garanzia dei diritti di cui alle note sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015, che denotano l'assenza di un chiaro criterio di decisione in tutti quei casi che possono avere grosse ripercussioni sul bilancio pubblico²⁷.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale porta a concludere che continuano a sussistere elementi che storicamente hanno determinato il prevalere delle esigenze di bilancio, in particolare in contesti di profonda crisi, ovvero in situazioni in cui il Giudice delle leggi sembrerebbe più sensibile a tale tipo di istanze e all'esaltazione del carattere “finanziariamente condizionato” di tali diritti. Tali fattori indubbiamente hanno compromesso l'effettività e la giustiziabilità dei diritti sociali. Già alla luce degli iniziali vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione europea vi fu una riconsiderazione del modello dello Stato sociale. Accade che a seguito della crisi economica i diritti sociali sembrano soffrire più degli altri diritti.

Pur essendo infatti pressoché assodato che tutti i diritti presentino un costo in termini finanziari²⁸, il legame tra garanzia dei diritti sociali di prestazione e risorse appare certamente più diretto e percepibile²⁹,

²⁵ Che si concentra in particolare sul corretto finanziamento delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza (LEA) in rapporto alla disciplina che regola la determinazione delle poste di bilancio regionale.

²⁶ La quale decisione, a testimonianza della delicatezza e della difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra esigenze finanziarie e garanzia delle prestazioni, fa peraltro uso del particolare differimento degli effetti temporali della pronuncia di incostituzionalità già inaugurato, in questi termini, dalla nota sentenza n. 10/2015, proprio per evitare conseguenze troppo pesanti per il bilancio pubblico.

²⁷ A. ANZON DEMMIG, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 679 e ss.; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 583 ss.

²⁸ Su tutti S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton, 1999, trad. it. E. CAGLIERI, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000.

²⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Rivista della Corte dei Conti*, nn. 1-2 Gennaio-Aprile 2018, 643 ss.

specialmente in un periodo di crisi, ovvero di scarsità di tali risorse, in cui aumenta quel bisogno che i diritti sociali sono chiamati a soddisfare. Ne costituisce un chiaro e fin troppo drammatico esempio l'odierna crisi pandemica in atto, che ha colpito particolarmente determinati diritti sociali come sanità, istruzione e lavoro.

Logicamente quelli sociali sono i primi diritti a risentire delle misure di taglio e di razionalizzazione della spesa pubblica per rispettare i vincoli di matrice europea³⁰, pertanto sono i primi a risentire delle restrizioni determinate da tagli spesso di carattere "lineare" e delle misure di accentrimento del coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato nei confronti delle autonomie regionali, le quali sono tenute all'erogazione di servizi fondamentali come quelli sanitari³¹.

A fronte di una situazione di crisi economica e finanziaria drammatica, l'Unione europea aveva scoperto di non essere attrezzata³² ed era intervenuta con un diritto emergenziale "in deroga" e del pari i vari governi nazionali. Entrambi direttamente o indirettamente, secondo il meccanismo prima illustrato hanno sacrificato (temporaneamente) e pregiudicato (con effetti irreversibili) una serie di diritti, in particolare quelli sociali. Il diritto alla previdenza, la tutela della salute e dell'occupazione hanno maggiormente risentito di questa contrazione.

Il sacrificio o il contenimento di tali diritti non sembra però del tutto in linea con i contenuti delle costituzioni che non accettano l'esclusione sociale e promuovono la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra stati (cfr. art. 3, commi 1 e 2, TUE).

Ed è proprio sul versante dei diritti fondamentali che la crisi economica e finanziaria mostra il suo volto più aggressivo³³. Essa si riqualifica in crisi finanziaria, economica e *sociale*³⁴. Alcuni governi, tra i quali anche i nostri (in particolare quelli guidati dai c.d. tecnici di grande coalizione),

³⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, 142.

³¹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 248 e ss.; ID., *Il Bilancio come strumento delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, nn. 5-6/2018, 297 ss.

³² M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013, 1.

³³ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, 1, marzo 2014, 80.

³⁴ Parlamento europeo (2009-2014), Commissione per gli affari esteri Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

avevano varato programmi di austerità e adottato provvedimenti che sacrificavano i diritti o ne restringevano le tutele³⁵, aprendo così la strada alla c.d. gestione d'urgenza della politica economica.

L'aspetto più problematico è che i governi si sono sentiti legittimati dalla condizione di emergenza economica e con la decretazione di urgenza hanno anticipato gli effetti della manovra di bilancio, stravolgendo la sessione di bilancio in violazione del diritto al bilancio e così l'art. 81 Cost.

Le crisi, come del resto anche quella sanitaria in corso, sta portando riforme profonde che incidono non solo sulla vita economica dei cittadini ma anche e soprattutto sulla loro vita sociale³⁶. Gli interventi pubblici nell'economia e gli istituti di protezione sociale non sono una novità: esistono fin dai tempi antichissimi, com'è stato per la regolazione delle acque e per gli ospedali pubblici³⁷. Essi hanno la caratteristica di presentare un intenso collegamento con i mezzi finanziari provenienti dal sistema pubblico. L'interrogativo che però ci si pone riguarda il grado di prescrittività delle garanzie costituzionali del c.d. *welfare state*³⁸. Ovvero, capovolgendo la questione, assumendo la visuale da una diversa angolazione, è da chiedersi quale sia il grado di forza condizionante dei vincoli finanziari sui diritti sociali, poiché quest'ultimi sono collegati a una scelta dell'autorità.

Per di più la limitatezza delle risorse ha indotto i governi ad aumentare la pressione fiscale, già a soglie molto elevate in Paesi come il nostro.

A maggior ragione i cittadini contribuenti hanno l'impressione che siano loro a pagare il prezzo più alto della crisi, a dover rimborsare il debito, e non gli istituti finanziari e di credito che hanno giocato un ruolo decisivo nella crisi, e che questo sia ingiusto³⁹. La domanda che inevitabilmente ci si pone è se esistono dei limiti quantitativi all'imposizione

³⁵ Sulla violazione del diritto al bilancio con la decretazione d'urgenza si v. C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIII, 3, settembre 2013, 557 e ss.

³⁶ G. ROSSI, *Il mito delle parole e i diritti dei cittadini*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2012.

³⁷ M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, 205; M. D'ALBERTI, *Lo Stato e l'economia in Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2000, 4, 1087.

³⁸ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 86.

³⁹ Parere, Comitato economico e sociale del Consiglio d'Europa (CESE), 22 maggio 2013, *Dopo dieci anni, dove va l'euro? Il futuro politico ed economico dell'Ue e il nuovo trattato*; in *GU C 271*, 19.9.2013, 8. Il CESE è dell'avviso che la stabilità debba riguardare non solo i prezzi o gli istituti economico-finanziari, ma anche la politica e le condizioni sociali.

fiscale, oppure se in ogni caso prevalga la “ragion fiscale”, tanto che non ci sarebbero limiti nemmeno di fronte alle imposte confiscatorie.

In questo contesto certamente non si può ignorare, in risposta alla summenzionata grave crisi economica, finanziaria e – soprattutto – sociale determinata dalla perdurante pandemia, l'intervento straordinario del soggetto pubblico nell'economia secondo i programmi di riforma dettati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), che, come noto, costituisce lo strumento necessario per l'accesso di ciascuno Stato membro alle risorse del Next generation EU (NGEU, diffusamente noto come *Recovery fund*)⁴⁰.

Alle tre questioni ora evidenziate: a) chi governa la finanza pubblica in Europa, con quali mezzi e con quali obiettivi⁴¹, b) quale sia il grado di prescrittività dei principi costituzionali del c.d. *welfare state*⁴² e c) se esistono dei limiti quantitativi all'imposizione fiscale⁴³, se ne affianca un'altra che rappresenta il tema del presente scritto: d) se la complessa azione finanziaria internazionale ed europea cui gli Stati membri sono vincolati sia in grado di tutelare in modo adeguato gli interessi finanziari pubblici,

⁴⁰ È bene ricordare che il NGEU rappresenta un pacchetto di strumenti temporanei che si inserisce all'interno del bilancio pluriennale europeo ed è costituito da risorse reperite dalla Commissione europea sui mercati finanziari tramite l'emissione di debito comune. La sua disciplina è il frutto della sintesi derivante da un lungo e acceso dibattito tra posizioni divergenti tra gli Stati membri. Tale pacchetto ammonta, in totale, a circa 750 miliardi ed è volto a stimolare l'economia e ad indurre a rilevanti riforme trasversali gli ordinamenti degli Stati membri rispondendo così non solo alla crisi determinata dall'emergenza pandemica, ma anche alle criticità dei singoli ordinamenti rilevate negli anni in particolar modo con le raccomandazioni formulate all'interno della procedura di coordinamento afferente al semestre europeo. Il Pnrr rappresenta lo strumento chiave per l'accesso ai fondi, in quanto espone gli interventi di impiego delle risorse del Dispositivo per la ripresa e resilienza (lo strumento principale del NGEU, pari a circa 672.6 miliardi). La sua approvazione e il controllo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi intermedi in esso contenuti (c.d. “*milestones*” e “*targets*”) rappresentano condizioni necessarie per l'erogazione delle suddette risorse lungo il periodo 2021-2026. Il Pnrr italiano, a seguito di una vicenda travagliata anche a causa del cambio di governo all'inizio del 2021 e della riscrittura della bozza stilata dal governo precedente, ha visto la recente approvazione da parte della Commissione nel giugno 2021 ed attende quella finale da parte del Consiglio, così da ottenere l'accesso immediato a circa il 13% delle risorse, naturalmente a seguito del reperimento di tali capitali nei mercati finanziari secondo le tempistiche prospettate dallo stesso Presidente del Consiglio Draghi in sede di comunicazione alle Camere del 27 aprile 2021.

⁴¹ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza in Europa?*, cit., 9.

⁴² A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 86.

⁴³ Si v. in particolare G. FALSITTA, *L'imposta confiscatoria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, 2, 89 ss. e E. DE MITA, *Diritto tributario e Corte costituzionale: una giurisprudenza necessitata*, in *Jus*, 2008, 55, 1, 41 ss.

intestataria dei quali è la collettività le cui risorse secondo i precetti della finanza eurocomunitaria e internazionale sono destinati a ricomporre il debito prodotto dagli Stati.

3. *Attività finanziaria*

Lo spostamento dell'analisi verso il governo dell'economia porta a studiare i cambiamenti avvenuti in seno all'azione finanziaria.

Studi dottrinali⁴⁴ dimostrano come la materia di finanza pubblica presenti nel nostro ordinamento, ma anche in altri, il connotato della forza (pre)dominante dell'attività finanziaria, che non è più esclusivamente volta a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche dello Stato o ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni pubblici o, ancora, a dare attuazione al programma di Governo.

L'attività finanziaria coordina e dirige su una scala gerarchica superiore sia l'attività legislativa, sia l'attività amministrativa, che ha come obiettivo la cura dell'interesse pubblico alieno e necessita delle opportune risorse sia per sostenere la funzionalità dell'apparato sia per svolgere l'attività. Per altro non di rado l'espressione "finanza pubblica", in particolare quando anticipata dal termine "obblighi di", nella prassi è divenuta sinonimo di "contrazione", "sacrificio", rinuncia al ruolo protagonista del "Politico" nelle scelte fondamentali afferenti le politiche di bilancio⁴⁵.

La dinamica relazionale tra attività finanziaria e collettività, che da un lato è virtualmente "proprietaria" delle risorse e dall'altro è altrettanto globalmente destinataria degli interventi di spesa, è soggetta a importanti riconsiderazioni.

Alla base dell'attività finanziaria è possibile tracciare un rapporto che incorre tra la collettività in generale e lo Stato fiscale e che permette di trovare uno spazio per una serie di garanzie poste a favore della collettività in tema di utilizzazione delle risorse.

L'attività finanziaria è divenuta essa stessa programma politico di Go-

⁴⁴ R. PEREZ, *La finanza pubblica* in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di Cassese, I, Milano 2003, II ed., 636.

⁴⁵ In tal senso molto incisiva l'osservazione di C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 126.

verno ed è soggetta a condizionamenti esterni, in particolare dell'Unione europea e delle istituzioni internazionali⁴⁶.

Per effetto di tale ruolo e della forza predominante delle fonti e dei poteri sovranazionali, l'attività finanziaria non svolge più un ruolo subalterno rispetto all'attività amministrativa o anche a quella legislativa che in precedenza le si riconosceva (in quanto offriva i mezzi materiali per la sua realizzazione), ma un ruolo principale consistente nella necessità di garantire il risanamento finanziario, il contenimento delle spese, la stabilità monetaria⁴⁷.

Il potere finanziario nazionale è stato ridotto in termini di condizionamento della sovranità (nazionale) a favore (o a scapito) di quella sovranazionale che ora procede su due paralleli: quello comunitario (unioneuropeo) e quello internazionale, con funzioni e ruoli che si intersecano.

Si configura una diversa sovranità finanziaria (nazionale) condizionata dalla *governance* finanziaria dell'Unione e da quella internazionale, caratterizzata da vincoli costituzionali permanenti al bilancio richiesti da fonti esterne e dai conseguenti limiti all'azione politica del Governo e all'azione amministrativa degli apparati.

In tale nuovo contesto si pone la pretesa di soddisfare gli interessi del pubblico. La scala gerarchica degli interessi da realizzare si accentua e non di rado il tasso di conflittualità tra essi aumenta. In effetti, l'interesse pubblico non è più singolare e nemmeno è sempre predeterminato dalla legge la quale spesso nemmeno indica una gerarchia tra i vari interessi pubblici⁴⁸. I luoghi di confronti sono molteplici e si suddividono per livelli: partono dal livello di delineazione delle strategie politiche, si concretizzano in sede di allocazione delle risorse e si attuano in sede procedimentale.

La conflittualità ha più sedi.

Una prima sede è data dalla tensione tra le istanze provenienti dai mercati e le istanze della collettività. La combinazione che ne deriva è data dallo Stato impositore o "Stato fiscale", dipendente *dai* e responsabile *di fronte ai* cittadini per il proprio finanziamento, che si lega (e contrappone) allo "Stato indebitato", dipendente *dai* e responsabile *di fronte ai* propri creditori che sono le banche d'affari internazionali.

⁴⁶ R. PEREZ, *op. cit.*, 636,

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ F. PATRONI GRIFFI, *Modelli normativi aperti, argomentazione giuridica e giudice amministrativo*, in <http://www.unioneamministrativisti.it/wp-content/uploads/2019/10/articolo-Patroni-Griffi-1.pdf>.

L'altra sede è rinvenibile nelle molteplici istanze della collettività, laddove vi è una serie di beni giuridici da proteggere e garantire e la cui platea si allarga in base alle crescenti e nuove esigenze dei cittadini. Queste esigenze non di rado si impongono come interessi finanziari della collettività che sono insiti nelle esigenze stesse. In effetti, si crea un confronto e anche una tensione tra i vari interessi da realizzare e i diritti da tutelare.

Emerge e assume rilevanza la questione del rapporto tra gli *interessi pubblici*, che sono elaborati in sede di decisioni politiche (sempre più) finanziariamente condizionate dai mercati e dagli organismi sovranazionali, e gli *interessi del pubblico*, cioè della collettività, nei quali si ricompongono i diritti sociali (come il diritto alla retribuzione, al mantenimento del posto di lavoro, al lavoro, all'assistenza, alla previdenza, alle cure e al conseguimento della pensione). È dato di fatto che questi ultimi soffrono di un importante *deficit* di coordinamento con le politiche monetarie ed economiche alle quali sono finanziariamente vincolati⁴⁹.

4. *Interessi finanziari*

La finanza pubblica è una “scienza che si fonda su valori” e “ci obbliga a dar conto pubblicamente dei sacrifici che, in quanto comunità, decidiamo di fare; perché ci obbliga a spiegare a cosa siamo disposti a rinunciare per perseguire obiettivi più importanti”⁵⁰.

Questo assunto si declina nel ragionamento della dottrina contabile che ha rielaborato la nozione e il contenuto della (moderna) contabilità “come una scienza di fatti collettivi che trascendono l'organizzazione dello Stato-ente per ricomprendervi tutti quelli che attengono alla finanza pubblica nel suo complesso”⁵¹.

Un principio ineliminabile del nostro ordinamento è quello della democrazia nei rapporti tra pubblici poteri e cittadini, che vanno considerati non soggetti passivi da amministrare, ma utenti, attivamente partecipi della funzione pubblica. In particolare si assume la teoria che nello Stato di diritto ogni prestazione (peraltro giuridica, come appunto l'obbligo tributario) deve trovare giustificazione, fondamento e compensazione in una controprestazione che sia pure giuridica – cioè prevista da norme

⁴⁹ G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXIV, n. 1, marzo 2014, 25.

⁵⁰ S. HOLMES e C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, trad.it., Bologna 2000, 102.

⁵¹ A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Roma 1997, 21.

–, qual è l’obbligo di destinazione dell’introito fiscale e l’obbligo della relativa correttezza di gestione. È come dire che a un diritto (potestà tributaria dello Stato o dell’ente impositore), cui corrisponde un obbligo nei soggetti terzi (sottoposizione all’*imperium* statale dei cittadini – contribuenti), deve far simmetria un obbligo nel titolare del diritto stesso, cioè nello Stato (sottoposizione a un sistema di norme che lo costringa a realizzare, obiettivamente, la garanzia della destinazione del danaro pubblico a fini pubblici e la garanzia della correttezza dei criteri di gestione), a “sostegno” di un diritto dei cittadini – contribuenti⁵².

Da questo ragionamento basato sul rapporto giuridico inverso a quello d’imposta⁵³ si generano il principio all’effettiva e integrale destinazione

⁵² Questa è la teoria elaborata da Salvatore Buscema secondo il quale una volta individuata l’esistenza di un rapporto tra contribuenti ed enti impositori (sebbene peculiare) e constatata questa sua necessità in uno stato di diritto, una sua spiegazione si rinviene nella trattazione degli elementi soggettivi e oggettivi. E precisamente, nella trattazione dei soggetti attivi e passivi che lo compongono, nonché nella natura politica e giuridica e nel suo contenuto; S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, I (Principi generali), Milano 1979, 3 ss.; ID., *La contabilità dello Stato*, Vol. II, Milano 1979; ID., *La contabilità delle Regioni*, Vol. III, Milano 1984; ID., *La contabilità degli enti locali*, Vol. IV, Milano 1987; ID., *La contabilità degli enti istituzionali*, Vol. V, Milano 1990; T. PARENZAN, *I principi generali della Contabilità pubblica, Lezioni*, Trieste, 1992; C. ANELLI, F. IZZI, C. TALICE, *Contabilità pubblica*, Milano 1996; A. BARETTONI ARLERI, *Contabilità dello Stato e degli enti locali pubblici*, Roma 1997; S. e A. BUSCEMA, *Contabilità degli enti locali*, Milano 1998; V. CAPUTI JAMBRENGHI, L. CAVALLINI CADEDDU, G. DE SETA, M. GIUSTI, G. LADU, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, O. SEPE, F. ZACCARIA, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, 3a ed., Torino 1999.

⁵³ L’imposizione tributaria non può funzionare in solo senso, perlopiù unico. Al potere impositivo dello Stato sui cittadini e al difficile rapporto cittadino (fonte delle risorse pubbliche) e amministrazione (fonte delle spese pubbliche) si deve controbilanciare il dovere (dello Stato) di tutelare i suoi finanziatori, assicurando un’integrale destinazione dei mezzi pubblici a fini pubblici e una loro corretta gestione. Viene in tal modo a delinearsi un rapporto che utilizza al rovescio i soggetti del rapporto d’imposta. In un tale rapporto, chiamato rapporto inverso a quello d’imposta, la generalità dei contribuenti sono soggetti attivi, titolari di precisi diritti nei confronti dello Stato, che diventa soggetto passivo. Anzitutto si vuol precisare che si tratta di un rapporto che non è espressamente previsto dalle norme fondamentali della Costituzione, ma che viene da esse implicitamente riconosciuto e, con un lavoro di interpretazione, svolto da Salvatore Buscema nel Trattato di Contabilità pubblica, ricondotto ad unità organica.

Questo aspetto conduce ad un altro rilievo: il rapporto che si viene ad instaurare fra la generalità dei contribuenti e l’ente impositore non ha una natura analoga al rapporto giuridico d’imposta, quantunque ne utilizzi il rovescio. Tuttavia, le ragioni che giustificano la necessità di un tale rapporto e della previsione del conseguente obbligo a carico dello Stato di perseguire le finalità collettive si individuano, anzitutto, nei principi fondamentali di uno stato di diritto: cioè, quello in base al quale devono esistere le libertà individuali e i meccanismi per la loro protezione (infatti, sarebbero inutili tutti i meccanismi

dei mezzi pubblici ai fini pubblici e il principio alla correttezza dei criteri di gestione che assumono la denominazione di garanzie inderogabili⁵⁴ e obiettive⁵⁵.

Queste garanzie sono il dovere dello Stato fiscale (dovere che è inteso come garanzia a favore dei contribuenti) di destinare solamente ai fini pubblici quanto coattivamente prelevato dalle economie private e di gestire secondo canoni di correttezza. Esse hanno un duplice fondamento: il primo è politico e si rinviene nel rapporto elettorale; il secondo è giuridico, si individua nel diritto del bilancio e trova fondamento nella lettura degli artt. 23, 53, 81 e 97 Cost.

Il principio all'effettiva e integrale destinazione dei mezzi pubblici ai fini pubblici e il principio alla correttezza dei criteri di gestione sono l'espressione di quella versione della sovranità, proveniente dal basso, in un contesto di democrazia sociale, che s'individua ed è garantita nel (e del diritto) all'effettiva partecipazione della "persona umana", per il tramite

più perfezionati per la difesa delle libertà individuali se queste non fossero riconosciute o concesse).

Nello stato di diritto ogni "prestazione" (peraltro giuridica, come appunto l'obbligo tributario) deve trovare giustificazione, fondamento e compensazione in una "controprestazione" che sia pure giuridica – cioè prevista da norme – qual è, come si è visto, l'obbligo di destinazione dell'introito fiscale e l'obbligo della relativa correttezza di gestione. E come dire che ad un diritto (potestà tributaria dello Stato), cui corrisponde un obbligo nei soggetti terzi (sottoposizione *all'imperium* statale dei cittadini – contribuenti), deve far simmetria un obbligo nel titolare del diritto stesso, cioè nello Stato (sottoposizione ad un sistema di norme che lo costringa a realizzare, obiettivamente, la garanzia della destinazione del danaro pubblico a fini pubblici e la garanzia della correttezza), a "sostegno" di un diritto dei cittadini – contribuenti.

Una volta individuata l'esistenza di un rapporto tra contribuenti ed enti impositori (sebbene peculiare) e constatata questa sua necessità in uno stato di diritto, una sua approfondita spiegazione si rinviene nella trattazione degli elementi soggettivi e oggettivi. E precisamente, nella trattazione dei soggetti attivi e passivi che lo compongono, nonché nella natura politica e giuridica e nel suo contenuto.

⁵⁴ Sono inderogabili perché previste da norme costituzionali che prevalgono sulla sottostante normativa e che portano all'eliminazione di ogni incongruenza, anche se in realtà si assiste, non di rado, a manifestazioni di scantonamento dei principi che tendono a prevaricare le norme costituzionali e così affievoliscono le garanzie, cfr. S. BUSCEMA, *op. cit.*

⁵⁵ Sono definite obiettive, perché la tutela della finanza pubblica, cioè gli interessi finanziari dell'intera collettività, deve manifestarsi obiettivamente, cioè attraverso un'operatività automatica, costante e uniforme di strumenti giuridici che agiscono all'interno del sistema giuridico. Questo anche perché il contribuente singolo non può sindacare le spese e, in presenza dello sperpero del danaro pubblico, non possiede alcun strumento diretto, ma è costretto ad assistere passivamente (o quasi) al fenomeno di mala gestione. cfr. S. BUSCEMA, *op. cit.*

del soggetto collettivo, al potere politico, economico e sociale, nel quadro di una nuova dimensione della personalità dell'uomo "sociale"⁵⁶.

La logica della centralità del singolo cittadino si trasferisce, per fisiologica conseguenza, nella centralità della collettività, in una visione espansiva e collettivistica del ruolo degli attori degli strumenti finanziari⁵⁷. La Costituzione pone al centro del sistema pubblico la persona e i suoi diritti e sancisce la strumentalità dell'Amministrazione nella realizzazione e tutela di questi diritti⁵⁸.

Quest'impostazione si coglie sotto un duplice profilo.

Innanzitutto dall'art. 97 Cost. che sottopone l'organizzazione e l'attività amministrativa al rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, oggi condizionati dai due superprincipi dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico del nuovo primo comma e dagli artt. 24 e 113 Cost. che riconoscono i principi di giustiziabilità degli atti amministrativi e l'effettività della tutela⁵⁹.

Oltre agli articoli inseriti nella sezione espressamente dedicata alla pubblica Amministrazione (artt. 97 e 98, ma anche l'art. 95 Cost.) e a quelli riguardanti la giustizia, vanno presi in considerazione gli articoli relativi ai principi fondamentali. Difatti, di Amministrazione la Costituzione parla anche e soprattutto attraverso l'identificazione dei compiti della sfera pubblica e quindi dei principi ai quali è sottoposta in quanto responsabile della loro attuazione⁶⁰. E allora in questa prospettiva emer-

⁵⁶ T. PARENZAN, *Ascendono diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2004, 1243 ss.

⁵⁷ La rilevanza della collettività, del resto, è riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale, amministrativa e civile e, soprattutto, dalla giurisprudenza contabile (la quale ha la primogenitura dell'allargamento del concetto di danno erariale e del suo collegamento diretto con la collettività). Si possono ricordare, a titolo di esempio, alcune storiche, meritorie e innovative decisioni della Corte dei conti in tema di danno ambientale che trattano delle formazioni sociali, tra cui è collocata, *in primis*, appunto, la collettività (considerata a tutti gli effetti soggetto titolare di rapporti giuridici), e che, per il loro valore estremamente importante, sono state recepite dal legislatore. In esse viene riconosciuto il danno ambientale quale lesione inferta proprio alla collettività.

⁵⁸ Così A. BARTOLINI e A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 80.

⁵⁹ Per una completa disamina del principio di imparzialità v., in particolare, F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *op. cit.*, 91 ss.

⁶⁰ Così insegnano C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova 1954, U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, Padova 1996, F.G. SCOCA, *La pubblica Amministrazione e la sua evoluzione*, in *Diritto amministrativo*, cit., 20 e A. ZITO, *Il danno*

gono principi quali la solidarietà (art. 2) e l'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3).

Va però ricordato che "l'azione dell'amministrazione è vista in funzione della Nazione e cioè della collettività", secondo il principio enunciato dall'art. 98, c. 1, Cost. Il richiamo alla Nazione evoca immediatamente, con riferimento allo Stato-comunità, l'idea di popolo quale gruppo politicamente ordinato a Stato nel succedersi delle generazioni⁶¹.

Questi diritti palesati dal diritto finanziario pubblico sono prospettati all'elevazione a diritti fondamentali dell'uomo. Al pari dei diritti dell'uomo hanno come destinatari entità collettive⁶².

Rappresentano un momento di "promozione" umana e di ulteriore tutela dell'individuo. Sono rivolti a garantire interessi di primaria importanza⁶³.

In sostanza si tratta di "interessi (finanziari della collettività)" che sono radicati in norme aventi carattere di "principio" (legalità, buon andamento, imparzialità, buona fede; lealtà fiscale e leale collaborazione tra istituzioni e cittadini, trasparenza, destinazione delle risorse a fini pubblici ragionevolezza dell'uso di un potere) e che si pongono come limite esterno negativo ad altre situazioni giuridiche giudiziarmente tutelabili.

5. Garanzie obiettive

La genesi delle garanzie obiettive va ricostruita partendo da una serie di capisaldi.

Il primo è dato dalla tradizione comune del *no taxation without representation* che rappresenta il cardine del costituzionalismo europeo. Da esso si consolida il potere di tassare e il potere di spendere. Con esso si afferma la necessità del consenso che trova compiuto contenuto nel diritto del bilancio che vede, secondo lo schema classico, l'attribuzione al Governo delle responsabilità per le scelte finanziarie e al Parlamento il potere di controllo. Infatti, per la "teoria politica e giuridica dello Stato

da illegittimo esercizio della funzione amministrativa. Riflessioni sulla tutela dell'interesse legittimo, Napoli 2003, 182.

⁶¹ T. PARENZAN, *op. cit.*, 1245.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Risultano radicati profondamente nella coscienza popolare, per cui possiedono il *consensus omnium gentium*, che è il requisito per far nascere un diritto fondamentale. Hanno collegamenti diretti con le costituzioni di quasi la totalità degli stati moderni, dei cui sistema normativo sono divenuti parte integrante, cfr. T. PARENZAN, *op. cit.*, 1245.

costituzionale tutto dipende dalla giusta comprensione del rapporto che passa tra Governo e Camere sul terreno delle funzioni economiche dello Stato”⁶⁴.

Il secondo aspetto è dato dal vincolo di cittadinanza, cioè dei diritti e dei doveri dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche. Tale rapporto si muove sul terreno della forma di Stato che vede negli ultimi trent’anni una riconfigurazione del modello dello Stato sociale. Il vincolo di cittadinanza è costruito tanto dai diritti, quanto dai doveri⁶⁵. L’elemento di doverosità è insito, in campo economico, soprattutto nelle previsioni dell’art. 53 Cost. in base alle quali: “il concorso alle pubbliche spese non è che un aspetto dell’appartenenza alla comunità”⁶⁶. Parimenti sul lato dei diritti ci si riferisce alla soddisfazione dei diritti sociali costituzionalmente tutelati e nel campo economico, invece, si afferma il diritto alla destinazione del danaro pubblico alla soddisfazione dei fini pubblici secondo criteri di gestione che siano corretti e sani⁶⁷.

Il terzo (conseguente) aspetto è dato dal riconoscimento che dalla collettività affluiscono alla sfera pubblica interessi di tipo pretensivo alla prestazione di servizi al fine di realizzare i diritti che compongono il contenuto del rapporto di cittadinanza⁶⁸. Ai fini della tutela e della concreta realizzabilità, questo tipo di interessi è idoneo a trasformarsi in interessi protetti⁶⁹, la cui titolarità può essere riconosciuta contemporaneamente in capo a una pluralità di soggetti oppure a capo di aggregazioni sociali⁷⁰.

Si consideri anche che l’atteggiarsi dell’amministrazione come attività di prestazione anziché di sola regolazione spinge verso un rapporto

⁶⁴ G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsge-schichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Aalen, Scientia, 1964, rist., anast. dell’ed. 1887, trad. it. di C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano 1997, 225.

⁶⁵ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi sul tema “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012.

⁶⁶ A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino 2005, 22.

⁶⁷ Sul punto è interessante il rinvio a L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 3-4, 789 s.

⁶⁸ F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990.

⁶⁹ Secondo il ragionamento di F.G. SCOCA, *Interessi protetti* (dir. amm.), in *Enc. giur.*, XVII, Roma 1989.

⁷⁰ Sul tema R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino 2008; G. MANFREDI, *Interessi diffusi e collettivi* (voce), in *Enc. del dir.*, Annali VII, 531.

articolato, invece che nei termini di autorità-libertà, in quello di funzione-interesse, dove tuttavia il cittadino non si pone (solo) come l'utente in un rapporto privatistico, ma come titolare di diritti che hanno un fondamento costituzionale. Da qui deriva l'enunciazione, che avviene nei testi normativi fin dal 1990, dei principi "tecnici" di efficienza, efficacia, economicità, ecc. che appaiono necessari per il conseguimento effettivo della nuova concezione sull'attività amministrativa, e da qui, inoltre, la propensione della pubblica amministrazione ad adottare, compatibilmente con la missione istituzionale, regole "aziendalistiche" sia in fase gestionale, sia in fase di rendicontazione.

Il quarto aspetto considera la titolarità dell'interesse pubblico come interesse non appartenente all'amministrazione, ossia al soggetto che pone in essere l'attività di cura, bensì interesse di cui sono titolari le collettività di riferimento degli apparati amministrativi che li hanno in cura; e, in ultima analisi, il popolo, al quale viene riferita la sovranità⁷¹. Su questo punto la dottrina molto esplicitamente ha detto che interessi denominati pubblici sono gli interessi "delle persone che, prese in considerazione in insiemi diversi, con il nome di cittadini (in senso ampio e generico, che può comprendere anche cittadini stranieri immigrati) o di popolo (l'aggettivo pubblico ha collegamenti etimologici con il sostantivo popolo), costituiscono il principale elemento costitutivo [...], a seconda dei casi, e in relazione a diversi insediamenti territoriali, di Comuni, Province, Regioni, Stato italiano e Comunità (ora Unione) europea". In questa prospettiva, "amministrazione pubblica è, in primo luogo, una funzione di servizio ai cittadini". In definitiva, almeno di norma, l'interesse pubblico "altro non è che un insieme di interessi privati"⁷². Secondo quest'accezione si farebbe riferimento agli interessi della collettività.

Un'importante apertura sulle garanzie obiettive è data dalla giurisprudenza costituzionale nel corso dei decenni e non solo sul fronte squisitamente tecnico giuridico. Attenta dottrina osserva come spesso

⁷¹ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VI, agg., Milano 2002, spec. 93 e ss. La risposta è duplice: tradizionalmente non si dubitava che l'interesse pubblico fosse l'interesse assunto come proprio dall'amministrazione (in senso soggettivo); in tale modo, peraltro, o si rinunciava a considerare l'interesse pubblico come interesse alieno (salvo a riferire a terzi i risultati dell'attività di cura) ovvero si adottava l'idea che l'attività di cura fosse riferibile al funzionario (come tale), il quale operava nell'interesse di cui era titolare l'amministrazione. Secondo G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 1999, l'interesse pubblico non è l'interesse del privato ma non è neppure quello dell'ufficio (o della persona fisica titolare dell'ufficio).

⁷² D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna 2000, 20-26.

le sentenze della Corte sul tema della finanza pubblica sono “rimaste nell’ombra della complessità tecnica che le caratterizzava”. Invece, queste sentenze “meritano (...) di essere considerate con grande attenzione: quanto la questione finanziaria sia essenziale” non solo “per la democrazia (...) ma anche per la “corretta attuazione di queste dinamiche finanziarie che dipende poi in concreto la stessa possibilità di garantire o meno, ai vari livelli istituzionali, i diritti costituzionali, specialmente quelli sociali”⁷³

In tale ottica va evidenziata la sentenza n.114/1975 che ha riconosciuto la teoria della garanzie obiettive e ha statuito che “è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale” agganciando la tutela delle stesse allo strumento del giudizio sul conto.

In tempi più recenti la Corte con sentenza n. 184/2016 ha definito il bilancio quale “bene pubblico” nel senso che è “funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente (territoriale), sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”⁷⁴.

Con questa sentenza come con la successiva n. 186/2016 la Corte, come nota attenta dottrina, si inserisce, nel più ampio processo che vede nel “controllo democratico sull’uso delle risorse (...) una direttrice importante delle riforme succedutesi negli ultimi anni che, alla propria base, presuppone un’informazione finanziaria chiara e completa, accessibile ai cittadini ed ai diversi livelli istituzionali”⁷⁵. Infatti, la Corte nel compiere “un’ardita operazione ermeneutica” ha evidenziato l’imprescindibile legame con il principio democratico, in quanto richiama il legislatore ad adottare “una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più

⁷³ L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 3.

⁷⁴ In dettaglio si v. M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvechchi 2017.

⁷⁵ F. GUILLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, 193 ss.

complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza”⁷⁶.

Nell’ulteriore sentenza n. 188/2016 la Corte costituzionale conferma il proprio orientamento in tema di relazione tra vincoli di bilancio e mandato rappresentativo e ribadisce come il controllo democratico sull’uso delle risorse presuppone un’informazione finanziaria chiara e completa, accessibile ai cittadini ed ai diversi livelli istituzionali⁷⁷. In effetti, l’eccessivo tecnicismo nella redazione dei bilanci pubblici è considerato un ostacolo all’intelligibilità dei bilanci stessi, nonché potenzialmente foriero di “zone d’ombra” che si “sottraggano alla giustiziabilità di disposizioni che vanno in contrasto con il dettato costituzionale”⁷⁸.

Ancora, con altra sentenza, la n. 274/2017, la Corte afferma che la sofisticata articolazione dei bilanci deve essere necessariamente compensata da una “trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”.

Nel contesto della citata sentenza si pone anche la questione del rapporto e del coordinamento della finanza pubblica tra gli enti e, in particolare, la tutela degli territoriali dalle azioni dello Stato che dovrebbe svolgere il ruolo di garante e custode della finanza pubblica allargata⁷⁹. In un primo momento storico la Corte era, infatti, incline a valorizzare la discrezionalità del legislatore statale nelle scelte di indirizzo finanziario e si limitava a un sindacato “a maglie larghe”, in cui l’unico limite riconosciuto alle decisioni allocative di Governo e Parlamento era costituito dal vincolo formale della copertura finanziaria delle leggi⁸⁰. Da una generalizzata inammissibilità dei ricorsi si è passati a un sindacato di costituzionalità “maggiormente stringente che si svolge in base a canoni della

⁷⁶ C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale “bene pubblico” e l’esercizio “condizionato” del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia*, cit., 131.

⁷⁷ Sul punto ancora F. GUELLA, cit. e C.A. CIARALLI, op. cit. *supra*.

⁷⁸ C.A. CIARALLI, cit., 135.

⁷⁹ Per una disamina si rinvia a G. RIVOCCHI, *La Corte costituzionale garante dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell’equilibrio di bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2017, 2579

⁸⁰ G. RIVOCCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in www.giurcost.org/liberamicorum/rivocchi_critti-costanzo.pdf, 5.

ragionevolezza, proporzionalità e razionalità delle scelte finanziarie posti quali limiti della discrezionalità del legislatore, sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle disposizioni di legge impositive, allocative e redistributive”⁸¹. Si sviluppa un nuovo filone giurisprudenziale con tecniche decisorie che non di rado hanno portato ad evidenziare alcuni aspetti critici della legislazione statale⁸².

Un primo aspetto riguarda l'utilizzo di tecniche legislative e contabili le quali non sempre tengono in alcun conto, nella prospettazione dei “sacrifici” imposti ai singoli enti, il grado di virtuosità dei predetti. Un altro aspetto oggetto di critica della Corte (sent. n. 107/2016) rivolta allo Stato, è di aver consentito ad alcune Regioni di poter approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull'applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione. In tale contesto è stata rilevata la prassi, anomala, del “federalismo clientelare” per cui “una Regione era favorita perché asseconda la linea politica del Governo” e “un'altra, magari virtuosa, veniva penalizzata”⁸³. Ancora un ultimo aspetto da notare è la prassi del legislatore statale di limitarsi ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre incidendo così sulla capacità di spesa delle Regioni, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime (cfr. sent. n. 154 del 2017).

Anche il giudice amministrativo in giurisdizione del diritto soggettivo⁸⁴, come quello contabile in giurisdizione di diritto oggettivo⁸⁵, si è inserito in questo filone giurisprudenziale della Corte assumendo, in particolare, il giudice amministrativo alla base delle proprie decisioni la nozione e i contenuti del bilancio quale bene pubblico e la sua conformità al diritto e, in particolare, alla clausola generale di equilibrio⁸⁶. In partico-

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Ad esempio le degenerazioni prodotte dalla legislazione anti crisi, cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 3.

⁸³ L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Editoriale*, in *Federalismi*, n. 4/2017.

⁸⁴ Cons. St., V, 12 aprile 2018, n. 2200 e n. 2201, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁸⁵ C. conti, SR, 29 luglio 2019, n. 23, in *banchedati.corteconti.it*.

⁸⁶ Nel caso specifico il giudice amministrativo rileva che: “E non è inutile osservare che di recente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247 del 2017, nel richiamare le suindicate proprie precedenti decisioni ha ribadito che il bilancio (degli enti territoriali) è un “bene pubblico” in quanto è funzionale a sintetizzare e rendere certe le “scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione

lare il giudice amministrativo ha censurato la legittimità di provvedimenti ministeriali di ripartizione di risorse adottati in ritardo, nel caso specifico, “circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge, a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario, e ben successivamente al termine fissato per la predisposizione dei bilanci delle amministrazioni comunali”.

I principi ora esposti avvalorano la responsabilità dell'amministratore nella gestione delle risorse finanziarie, in particolare nei confronti dei cittadini che devono essere messi nelle condizioni di poter giudicare in termini di responsabilità politica l'operato del loro amministratore per quanto riguarda l'impiego di tali risorse pubbliche, specialmente tramite gli strumenti contabili del bilancio preventivo e del rendiconto. In questi termini si è espressa anche più recentemente la Corte con la sentenza n. 18/2019⁸⁷.

6. *Attualità della teoria*

La teoria sulle garanzie obiettive non ha sortito successi nella dottrina pubblicistica italiana perché non si poteva individuare alcun rimedio di tipo giurisdizionale per renderle giustiziabili⁸⁸. La dimensione dell'interesse era oscurata per il fatto che il diritto di azione è riservato al soggetto organizzato, che è il solo a poterlo tutelare con effettività..

I due diritti che stanno alla base delle garanzie obiettive rientrano nella fattispecie degli interessi diffusi in quanto riferibili alla generalità della collettività o a categorie ampie di soggetti come, ad esempio, la rappresentanza dei contribuenti. Quest'ultima non è però circoscritta solo ad alcuni, cioè ai titolari di un reddito o di un patrimonio, ma è universa-

degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”.

⁸⁷ Vedasi in commento alla pronuncia la nota di A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale e democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, 216 ss.

⁸⁸ A differenza invece delle singole posizioni. Sul tema F. MERUSI, *Debito pubblico e giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2014, 3 ss.

le, poiché le imposte sono presenti in quasi la totalità delle transazioni e sono versate al momento del pagamento da chiunque le effettui (esempio ne è l'imposizione indiretta, come l'imposta sul valore aggiunto, le accise, l'imposta di registro).

In base ad alcune opinioni queste fattispecie troverebbero però esistenza solo teorica e scarsa attuabilità pratica in un contesto caratterizzato da una maggiore complessità.

Tale riserva si genera nel pregiudizio che la materia di contabilità (prima dello Stato e ora) pubblica sia incompleta per la trattazione delle questioni finanziarie.

L'altro preconcepto vede(va) meritevoli di tutela, e giuridicamente rilevanti, solo le posizioni individuali. Invece gli interessi non strettamente individuali, ma meta-individuali, in quanto diffusi in settori più o meno ampi della società, sono destinati a ricevere una tutela meramente oggettiva.

Il limite di questa visione era sostanzialmente non riconoscere la possibilità di considerare la collettività a tutti gli effetti soggetto titolare di rapporti giuridici. Del resto è la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, destinata a erogare tutela giurisdizionale ad una posizione soggettiva lesa dall'azione amministrativa che tende a non riconoscere il controllo oggettivo della legittimità dell'azione amministrativa stessa che è scisso da una concreta lesione arrecata agli specifici interessi di un determinato consociato.

La rilevanza della collettività è stata riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti che aveva aperto una strada in questo senso. Alla Corte dei conti va riconosciuta la primogenitura dell'allargamento del concetto di danno pubblico erariale e del suo collegamento diretto con la collettività. In effetti, la Corte dei conti aveva inteso il danno pubblico come danno riguardante gli interessi della collettività nazionale. In tal modo la Corte dei conti intese allargare la sua giurisdizione a qualsiasi danno arrecato agli interessi della collettività che, secondo una sentenza non recente⁸⁹, "in senso lato rientrano nel concetto di "patrimonio pubblico", nel quale evidentemente non si possono comprendere solamente gli elementi puramente finanziari o più propriamente patrimoniali, ma anche l'insieme di beni ed utilità economicamente apprezzabili, che siano a disposizione e in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato (o l'ente territoriale) assume l'obbligo di tutela".

⁸⁹ C. conti, sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61.

Si possono ricordare altresì, a titolo di esempio, alcune storiche, decisioni della Corte dei conti in tema di danno ambientale che trattano delle formazioni sociali, tra cui è collocata, *in primis*, appunto, la collettività (considerata a tutti gli effetti soggetto titolare di rapporti giuridici), e che, per il loro valore estremamente importante, sono state recepite dal legislatore. In esse viene riconosciuto il danno ambientale quale lesione inferta proprio alla collettività.

Ciò nonostante la figura del danno agli interessi della collettività è nata con gli interessi diffusi ma è tramontata “con l’offuscarsi della categoria” in quanto “non aveva solide basi per imporsi”⁹⁰.

In effetti, gli interessi diffusi sono di confini incerti, superano la dimensione individuale e finiscono per sovrapporsi per alcuni aspetti all’interesse pubblico⁹¹. Essi si suddividono essenzialmente in quelli protetti riconosciuti e, appunto, protetti dall’ordinamento e in quelli semplici o di fatto che difettano del riconoscimento o della protezione. Pertanto nella ricostruzione dottrinale oscillano tra l’irrilevanza giuridica (c.d. interessi di mero fatto) e la riconducibilità a una situazione giuridica soggettiva tipizzata, che può anche essere di terzo genere rispetto al diritto soggettivo e all’interesse legittimo⁹².

L’ordinamento giuridico italiano ne ha dato riconoscimento nella legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) all’art. 9, laddove prevede che possono intervenire nel procedimento non solo i portatori di interessi pubblici e privati, ma anche i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni.

In effetti, la costruzione dogmatica scontava l’impostazione della natura soggettiva della giurisdizione amministrativa che ha un suo preciso ruolo e funzione e che non necessariamente deve adattarsi o essere piegata alla teoria sulle garanzie obiettive come del resto non può costituire ragione per la negazione della teoria stessa.⁹³

⁹⁰ F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in Aa.Vv., Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Milano 2006, 56-58.

⁹¹ M. NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 9 e ss. .

⁹² M. CLARICH, *Il rapporto amministrativo*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna 2015, 146.

⁹³ È condivisibile la regola giurisprudenziale della carenza di legittimazione a impugnare atti di pianificazione in ragione della mera qualità di cittadino residente nel territorio interessato dagli stessi per il fatto che la legislazione in materia abbia qualificato il

È da dire che le garanzie obiettive dalle quali si ricavano gli interessi finanziari possono esplicarsi in altri ambiti diversi dalla funzione giurisdizionale in particolare, al di fuori della giurisdizione soggettiva e pertanto la ricerca della loro causa giustificativa non va circoscritta all'ambito giurisdizionale ma in sede di tutela oggettiva⁹⁴.

Oltre alle funzioni giurisdizionali necessarie di cui nella nostra Costituzione agli artt. 24, 25, 27 e 113 Cost. che il legislatore è vincolato ad istituire e ad attribuire ai giudici⁹⁵, vi sono altre funzioni non necessariamente giurisdizionali che possono essere affidate ai giudici oppure a organi diversi secondo una scelta discrezionale del legislatore.

Con riferimento agli interessi finanziari si possono, infatti, individuare norme che prevedono i soggetti preposti alla loro tutela e forme di legittimazione procedimentale che rafforzano il riconoscimento giuridico della loro esistenza.

Per quanto riguarda i soggetti preposti alla tutela vi è la Corte dei conti, in funzione di controllo non solo di legittimità ma anche di controllo economico e finanziario sugli atti, sull'attività e sulle gestioni degli enti, nonché sui documenti contabili quali i bilanci (art. 100 Cost., l. n. 20/1994 e altre normative di complemento). Similmente accade per la Corte dei conti europea, che è considerata la "coscienza finanziaria della collettività".

La funzione dei Controllori – che sono soggetti esterni al Governo e dotati di un alto livello di indipendenza – è contribuire a che sia rispettato l'obbligo di rendere conto ai cittadini sulla gestione delle entrate e delle spese del bilancio degli enti, fornendo garanzie e raccomandazioni riguardo all'utilizzo dei fondi.

Inoltre a livello parlamentare, cioè di assemblee elettive, al fine di assicurare e rafforzare il diritto al bilancio, la riforma della contabilità e fi-

suolo come "bene comune" da salvaguardare dovendo invece afferire direttamente alla proprietà del ricorrente o ad un'area ad essa contermina previa dimostrazione di una concreta lesione, cfr. Cons. St., sez. V, 18 marzo 2021, n. 2341.

⁹⁴ Un ulteriore punto di riferimento per l'indagine è la voce di F.G. SCOCA, *Interessi protetti (dir. amm.)*, cit. e, in particolare, la considerazione sulla comunanza dello stesso bene della vita negli interessi pubblici e negli interessi privati che ci permette di contestualizzare la rilevanza degli interessi finanziari sovraindividuali (della collettività) che si sviluppano "nella coscienza sociale" la quale essenzialmente reclama "una maggiore partecipazione dei membri della collettività interessata alla gestione, ed eventualmente alla tutela giurisdizionale, degli interessi comuni".

⁹⁵ Esse sono la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, la cognizione e la punizione dei reati.

nanza pubblica (attuata con il d.lgs. n. 196/2016) ha dedicato una parte alla previsione di misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa. In particolare ha previsto tre strumenti importanti. Il primo è il controllo parlamentare. Il secondo è l'indipendenza dell'organo di statistica (l'Istat). Il terzo è l'accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi.

Questi strumenti sono volti a rendere effettivo il controllo parlamentare, cioè degli eletti del popolo, e in particolare le minoranze politiche, sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'ulteriore completamento e potenziamento è dato dal riconoscimento ai singoli cittadini, cioè a "chiunque", di partecipare e accedere alle informazioni finanziarie. I recenti interventi legislativi in Italia sono ispirati al modello del *Freedom of Information Act* (FOIA) e sono dettati dalla l. n. 190/2012, dai d.lgs. n. 33/2013 e n. 97/2016 in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza. Vanno notati tre aspetti importanti: la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 4-bis, d.lgs. n. 33), l'accesso civico ai dati e documenti (art. 5, d.lgs. n. 33) e la qualità delle informazioni (art. 6, d.lgs. n. 33).

Alla base è posto il principio della trasparenza, la quale concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino (art. 1, c.2, d.lgs. n. 33).

Con riferimento all'utilizzo delle risorse pubbliche sono previste forme di pubblicità a livello di singole amministrazioni e a livello complessivo.

Ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, pubblica i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

Per quanto riguarda il livello complessivo, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche, è prevista la gestione, da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, del sito internet denominato "Soldi pubblici" che consente l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e ne permette la consultazione.

Non è azzardato inoltre ricollegare tutto quanto premesso all'attuale

interesse collettivo al rispetto della vincolatività di spesa dei fondi europei previsti nel Pnrr che, in osservanza delle indicazioni di stesura dettate dalla Commissione europea e ai fini di garantire massima trasparenza, espone con accuratezza e secondo una precisa struttura le linee d'intervento finanziate da tali risorse, le quali sono inoltre soggette ad appositi controlli da parte dei summenzionati soggetti⁹⁶.

Come visto, la tutela prevista per questi interessi laddove imputabili alla collettività difficilmente è di tipo giurisdizionale. Tuttavia vi sono una serie di soggetti diversi che hanno il compito di tutelare e la stessa collettività ovvero "chiunque", ha diritto di conoscere lo stato di attuazione dell'uso del danaro pubblico.

Indubbiamente una riconsiderazione sulla loro rilevanza andrà fatta. Non si nasconde il dubbio che le suddette garanzie e in particolare la prima garanzia sulla destinazione del danaro a fini pubblici rischia di apparire come mera "entità mitologica, in quanto eguale spessore pubblico viene attribuito a finalità non solo eterogenee, ma addirittura reciprocamente in contrasto"⁹⁷.

⁹⁶ Con particolare riferimento alla struttura del Pnrr è opportuno rilevare che con esso si perseguono tre finalità fondamentali, ovvero digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Le linee di intervento sono ricondotte a sei Missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; coesione e inclusione; salute. Ciascuna di queste missioni si declina poi in sedici Componenti, che, a loro volta, racchiudono le singole linee di intervento, le quali sono riconducibili a riforme ed investimenti con precisa indicazione dell'ammontare pianificato delle risorse e del termine temporale entro il quale porre in essere l'intervento. Tra le riforme, che costituiscono passaggi obbligati per l'accesso ai fondi, si possono distinguere le riforme orizzontali (o di contesto, d'interesse generale a tutte le Missioni del piano e consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento), abilitanti (interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati), settoriali (previste all'interno delle singole Missioni, si tratta di innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali) ed infine quelle da considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del Piano. Il servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato hanno indicato nella scheda di lettura del 27 maggio 2021 che saranno 53 gli interventi normativi di riforma contemplate nel Pnrr, ad ulteriore testimonianza del carattere strutturale del cambiamento sotteso al Piano. Con riferimento ai controlli vale la pena ricordare che il Piano prevede verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche: sono infatti coinvolti anche un Coordinamento centrale ed un apposito Organismo di audit, entrambi istituiti presso il MEF.

⁹⁷ A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2, 2002, 274.

In effetti, i vincoli di finanza pubblica hanno assunto una connotazione per molti versi antistante e confliggente. Da un lato sono intesi come destinazione (vincolata) di danaro pubblico a fini pubblici per soddisfare appunto i bisogni pubblici; dall'altro lato costituiscono limite all'uso delle risorse a scapito della piena realizzazione dei diritti fondamentali a favore delle istanze dei creditori del debito pubblico⁹⁸.

Più avanti andranno, infatti, rilevati, quest'ultimi aspetti e, in particolare, l'effettività della tutela, non in sede giurisdizionale ma in quella parlamentare e avanti ad alcune Corti costituzionali europee.

Infatti, si noterà una rilevante asincronia ordinamentale tra i vari Parlamenti degli Stati membri, laddove solo alcuni sono chiamati a decidere e condizionare scelte provenienti da istanze europee mentre altri non lo sono, in quanto rientra nel potere dei governi assumere decisioni vincolanti che non necessitano il preventivo "passaggio in Parlamento" o il "passaggio per il popolo" attraverso il referendum.

Lo stesso può dirsi per altri organi come le Corti costituzionali.

Un ruolo importante nella trama europea è svolto dalla Corte costituzionale tedesca, il *Bundesverfassungsgericht* – BverfG che più volte ha assunto decisioni presentategli da gruppi di politici, cittadini e associazioni "euroscettiche" contro forme indirette di condivisione del debito non prevista dai Trattati, come ad es. in tema di Omt (*outright monetary transactions*)⁹⁹ negli anni 2013 e 2016, oppure in riferimento all'adesione della Germania all'Accordo di libero scambio fra l'Unione europea e il Canada (Ceta)oppure ancora in occasione dei finanziamenti nell'ambito del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) che fa parte dell'*Expanded Asset Purchase Programme* (EAPP), entrambi noti anche come programmi di *quantitative easing* e che hanno un impatto sul recente *Pandemic Emergency Purchase Program*.

In simili situazioni, in particolare nel caso degli Omt e del PSPP, la BverfG si era contrapposta alla Corte di giustizia europea e nonostante le decisioni favorevoli di quest'ultima la definitiva legittimazione era attesa dalla BverfG¹⁰⁰.

Da ultimo la BverfG ha ordinato al Presidente delle Repubblica di non

⁹⁸ Entrambe le direzioni frutto di scelta politica o effetto di vincolo esterno devono rispettare la regola della correttezza dei criteri di gestione.

⁹⁹ Meccanismo che permette alla Bce di comprare in misura illimitata titoli dei paesi in crisi.

¹⁰⁰ M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, in *German Law Journal*, 2020, 21, pp. 1058–1077.

firmare la legge di ratifica del Next Generation EU (NGEU o *Recovery Fund*) che aveva già ricevuto il via libera di entrambi i rami del Parlamento tedesco¹⁰¹. Anche in tale occasione la Corte pone in evidenza la tutela delle finanze nazionali (e della collettività nazionale) sul presupposto che il *Recovery Fund* finanziato con mezzi propri eurocomunitari comporti il rischio che gli Stati Membri finanziariamente più deboli non siano in grado di rimborsare la propria parte del debito, costringendo così gli Stati Membri economicamente più forti a farsi carico di tale onere¹⁰².

Detto in altri termini, secondo la ricostruzione dell'azione promossa¹⁰³ “non sarebbe ammissibile un provvedimento Ue che porti nuovo debito sui cittadini tedeschi”¹⁰⁴.

È poi con ordinanza del 15 aprile 2021¹⁰⁵ che la BverfG ha rigettato il ricorso cautelare proposto contro la legge di ratifica della decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie, sbloccando così in via decisiva l'operatività dell'intero programma di ripresa. Quello della ratifica in ciascun parlamento nazionale rappresenta infatti un passaggio necessario per la concreta operatività del NGEU, in quanto permette il reperimento delle risorse nei mercati finanziari contraendo un debito comune, per la precisione tramite l'emissione *bond* da parte della Commissione.

Pur costituendo una decisione che scongiura i rischi di un pericoloso ritardo dell'iniziale funzionamento del NGEU, non possono certo dirsi dissolte le preoccupazioni per il futuro¹⁰⁶, sia perché la suddetta decisio-

¹⁰¹ In questo caso il provvedimento “sotto attacco” è la decisione sulle risorse proprie del Consiglio, 14 dicembre 2020, m. 2020/2053 e che abroga la decisione 2014/335). Indubbiamente è un atto determinante nell'attuale crisi economica e sociale nonché sanitaria dovuta alla pandemia, per il sostegno agli Stati membri che saranno destinatari di 750 miliardi di euro, recuperabili anche attraverso il debito pubblico europeo, cfr. M. CASTELLANETA, *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale?*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1654-bundesverfassungsgericht-ombelico-del-sovranismo-o-volano-dell-europa-solidale>.

¹⁰² R. REPASI, *Analysis: Karlsruhe, again: The interim-interim relief of the German Constitutional Court regarding Next Generation EU*, in <https://eulawlive.com/analysis-karlsruhe-again-the-interim-interim-relief-of-the-german-constitutional-court-regarding-next-generation-eu-by-rene-repasi/>.

¹⁰³ G.L. TOSATO, *Karlsruhe torna a bussare alla porta dell'Ue: guai in vista?*, in <https://affarinternazionali.it>.

¹⁰⁴ Tralasciando, però, un aspetto e cioè che anche la Germania si gioverà del *Next Generation EU* e del sistema di *Recovery and Resilience Facility*, cfr. M. CASTELLANETA, *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale?*, cit.

¹⁰⁵ 2 BvR 547/21.

¹⁰⁶ Come rilevato da G.L. TOSATO, *Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next Generation EU*, in <https://affarinternazionali.it>.

ne conclude solamente la fase cautelare del ricorso il cui esame nel merito deve ancora proseguire, sia, ed in particolare, perché la Corte tedesca non ha ritenuto del tutto infondate le censure dei ricorrenti, esprimendo dubbi su un possibile sconfinamento dell'Unione dai poteri ad essa conferiti ed una possibile lesione della sovranità del *Bundestag* in tema di bilancio¹⁰⁷.

7. Sovranità finanziaria

È stato rilevato come la crisi si sia trasformata in un problema giuridico (costituzionale, finanziario e amministrativo) a causa delle difficoltà che le istituzioni di governo incontrano nel fronteggiarla.

L'effettività del controllo è molto cambiata rispetto al sistema censitario, il cui schema ideale si riassume nella partecipazione popolare, tramite l'esercizio del diritto elettorale, alla formazione del bilancio e alla decisione sulla destinazione delle risorse prelevate dalle economie e dai patrimoni dei cittadini¹⁰⁸.

Negli ultimi decenni a seguito delle accennate crisi economiche, finanziarie e dei debiti sovrani, la conformazione dei predetti interessi della collettività ha subito importanti cambiamenti che ne tracciano un contesto diverso rispetto al passato.

Per certi aspetti esso è improntato al rafforzamento delle garanzie obiettive, perché vi sono regole più stringenti quali il pareggio-equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito (con le sottostanti disposizioni legislative di riforma). Per altri versi s'individua un'importante limitazione dell'autonomia degli Stati sul terreno della politica economica.

Nonostante enunciazioni normative di diverso conio, ai Parlamenti nazionali è sottratta, in maniera sempre più stringente, la gestione della politica fiscale¹⁰⁹. In effetti, "i nuovi vincoli costituzionali di bilancio

¹⁰⁷ In particolare il giudice costituzionale tedesco ha prospettato elementi che portano a ritenere che l'Unione possa aver agito *ultra vires* rispetto ai poteri conferiti dall'articolo 311.3 del Tfu e in violazione del divieto di *bail-out* di cui all'art. 125 Tfu.

¹⁰⁸ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al convegno sul tema *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013; I.d., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2013.

¹⁰⁹ G. RIVISECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 3, 2012, 1 ss.

annullano ogni potere discrezionale del Parlamento nell'elaborazione e nella gestione delle future scelte di politica economica"¹¹⁰.

La tensione si gioca sull'equilibrio tra le norme economiche imposte dall'esterno e i valori sociali costituzionalmente garantiti e previsti anche dai Trattati europei ma spesso non coordinati con le regole economiche.

Vi è la sensazione che la rappresentanza dei contribuenti riemerge dal calderone di tutti gli altri interessi con i quali è stata riposta e si contrapponga agli interessi decisi in sede di determinazione dell'indirizzo politico talvolta senza la partecipazione delle Assemblee elettive, il cui ruolo si è di fatto e nonostante previsioni normative (internazionali e comunitarie) notevolmente ridotto.

La rappresentanza dei contribuenti, cioè del pubblico, riemerge laddove la pretesa della collettività sia rivolta a ridurre l'erosione della soddisfazione dei diritti fondamentali a favore dei vincoli finanziari di austerità. Emerge nella pretesa (ad esempio sollevata avanti alla *Bundesverfassungsgericht* – BverfG) di non dover sostenere i debiti degli altri Stati membri con debiti eccessivi o compromessi (e ciò attraverso il sistema del Mes in deroga dell'art. 125 Tfeue e in attuazione del nuovo par. 3 dell'art. 136 Tfeue)¹¹¹. Del pari emerge nella collettività di questi ultimi Stati il desiderio di non vedersi sacrificati proprio i diritti fondamentali a scapito delle misure di austerità.

Vi sono due fronti di condizionamento della sovranità finanziaria.

Il primo fronte riguarda i controlli per il riordino dei conti pubblici attraverso la *governance* europea nel semestre europeo.

Il secondo fronte ancora di più limita l'autonomia degli Stati sul terreno della politica economica, qualora lo Stato per evitare il *default* e il mancato pagamento del debito sovrano dovesse chiedere l'attivazione dei meccanismi di solidarietà finanziaria previsti dal Trattato sul Mes o dovesse ricorrere al programma Omt (*Outright Monetary Transactions*).

In entrambi i casi, al consueto irrisolto tema del *deficit* democratico si aggiunge la mancata costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'U-

¹¹⁰ Inoltre riducono le possibilità di finanziamento dello Stato impedendogli di realizzare forme di intervento pubblico nell'economia a fini sociali e perfino di svolgere, sia pur occasionalmente, il «ruolo di intermediario finanziario; così G. FERRARA, *Revisione art. 81 Cost. Appello ai parlamentari per permettere il referendum confermativo*, in www.riforme.info/democraziacostituzionale, 2012.

¹¹¹ Ad avviso di chi scrive emerge, o comunque ben presto comincerà a emergere, anche la pretesa di non finanziare il bilancio europeo in eccesso rispetto all'inferiore entità delle risorse che si riceve nell'ambito delle politiche europee (questo è il c.d. fenomeno dello Stato creditore netto rispetto a quegli Stati che beneficiano più di quanto versano).

nione europea. Entrambi hanno costituito per molto tempo una sorta di alibi o gioco di specchi che ha consentito di non esigere una piena responsabilità né delle istituzioni dell'Unione europea né degli Stati per le decisioni che essi assumono in sede europea¹¹². In effetti, le decisioni politiche spesso non sono assunte dagli organi rappresentativi, poiché i loro spazi sono stati occupati senza legittimazione dalle decisioni economiche e più in generale dalle decisioni di natura tecnica¹¹³. Questo problema si ripresenta oggi con la *governance* economico-finanziaria ultrastatale.

Questi strumenti di *governance* economica hanno introdotto “un regime di stretto rigore finanziario per gli Stati membri dell'Eurozona finalizzato alla convergenza delle politiche fiscali e di bilancio”, che indubbiamente produce mutamenti significativi delle forme di Stato dei Paesi membri¹¹⁴.

La “disponibilità decisionale e finanziaria dei Parlamenti e dei governi nazionali nel governo della spesa pubblica” è vincolata dall'esterno e non di rado ne è impedito il perseguimento dei fini indicati dalle Costituzioni. In effetti, si osserva come gli Stati subiscano delle evidenti “regressioni costituzionali”. Infatti, le politiche di bilancio conformate sui criteri del rigore finanziario producono l'effetto di limitare la spesa delle amministrazioni e di ostacolare, di conseguenza, il soddisfacimento dei bisogni fondamentali dei cittadini-lavoratori¹¹⁵.

In un tale contesto il meccanismo, che è ancora in fase di assestamento, vede la gestione delle finanze pubbliche dei singoli Stati membri condizionata, con maggiore o minore intensità in base alla situazione economico-finanziaria dello Stato, da una serie di accordi e regole che trovano fonte e disciplina nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea e che vanno ad incidere sulle fino ad ora consolidate regole della costituzione economica europea fino a mettere in discussione la sua *ratio* tradizionale¹¹⁶.

¹¹² R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., 5.

¹¹³ I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce, 14-15 settembre 2012.

¹¹⁴ G. NAPOLITANO, *Espansione o riduzione dello stato?* cit., 472; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *www.astrid.eu*, 2012, 22.

¹¹⁵ S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria*, cit., 26-27.

¹¹⁶ E. CHITI, *Il meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2013, 154.

Gli interventi di questi anni hanno concorso a formare un pilastro internazionalistico che si è affiancato a quello dell'Unione europea. Questo nuovo pilastro ha introdotto caratteristiche proprie del diritto della finanza internazionale (come la maggioranza economica e la giustizia dei mercati) nel diritto finanziario europeo, settore a spiccata specificità che oggi si intreccia con il diritto della finanza internazionale.

Rimane la questione di fondo riferita al metodo e alle procedure democratiche nella dimensione politica sovranazionale, laddove vi insiste una carenza di legittimazione poiché le decisioni non sono assunte dagli organi rappresentativi ma da organismi che non sono portatori della responsabilità nei confronti dell'opinione pubblica.

Vi sono organismi di scarsa legittimazione democratica (come ad es. il Fmi, la Bmi, la Bce o a combinazione mista come la Troika composta dal Fmi, dalla Bce e dalla Commissione Ue) che fondano la loro legittimazione non solo su fonti internazionali o euro-comunitarie, ma anche sulla loro capacità di incidere sulle fonti e sulle decisioni politiche e dunque sulla sovranità degli Stati secondo il "modello antisovrano"¹¹⁷.

8. *Tutela della collettività*

Un altro problema è trovare un adeguato bilanciamento tra regole di mercato e realizzazione delle pretese finanziarie della collettività.

Da un lato — come anche ha forse troppo frettolosamente statuito la Corte di giustizia europea nella causa *Pringle* — il divieto sancito dall'articolo 125 del Tfeue (*no bail out clause*) assoggetta gli Stati membri alla logica del mercato quando contraggono un debito, poiché questo dovrebbe spingerli a mantenere una certa disciplina di bilancio; il rispetto di tale disciplina contribuisce al conseguimento di un superiore obiettivo unionale, ossia il mantenimento della stabilità dell'Unione monetaria.

Dall'altro lato il Parlamento europeo della VII Legislatura (2009-2014) notava in una delle sue ultime Relazioni che l'approccio adottato per la gestione della crisi non avesse tenuto pienamente conto dell'equilibrio tra l'impatto economico e l'impatto sociale delle misure prescritte¹¹⁸.

¹¹⁷ Questo fenomeno si spiega nel modello definito come "antisovrano" delineato da M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 129. Cfr. anche I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., 3.

¹¹⁸ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri Relazio-*

Su questi aspetti il Trattato e altri Patti sono chiari. Il Tfeue all'articolo 151 stabilisce che le azioni intraprese dall'Unione e dai suoi Stati membri devono essere coerenti con i diritti sociali fondamentali definiti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989, al fine anche di migliorare il dialogo sociale. Mentre secondo l'articolo 152 "l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali" ed "essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia".

Non si può poi neppure ignorare quel percorso di rinnovata sensibilità delle istituzioni europee per i diritti sociali culminato con il "Pilastro europeo dei diritti sociali", sottoscritto congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo di Göteborg il 17 novembre 2017, a testimonianza del fatto che non è più solo l'istituzione di un mercato comune il nucleo del processo d'integrazione europea, ma ne costituisce un elemento essenziale anche il *welfare* dei cittadini ed il potenziamento del modello sociale¹¹⁹.

In questo senso non può che essere visto con favore un recupero della componente "sociale" nel processo d'integrazione, una caratteristica fondamentale che accomuna il costituzionalismo continentale europeo e che troppo a lungo era rimasta in disparte, se non del tutto ignorata, sulla scorta del perseguimento dell'istituzione di un mercato libero comune e della relativa efficienza economica¹²⁰.

Un tale tradizionale approccio è particolarmente dimostrato dalle prime risposte delle istituzioni europee alla crisi finanziaria, ispirate da una spiccata politica di austerità economica e dalla fissazione di rigide *fiscal rules*, tipiche del processo d'integrazione europea per la realizzazione dell'impianto economico risultante dal Trattato di Maastricht¹²¹.

I primi interventi salva Stati¹²² avevano sollevato un importante problema essenziale, che riguarda il coordinamento con la tutela dei diritti fondamentali riguardo alla loro soddisfazione mediante lo stanziamento

ne sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

¹¹⁹ Vedasi P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 7 ss.

¹²⁰ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.

¹²¹ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 4/2013, 516.

¹²² Interventi salva stati riferiti alla Grecia, al Portogallo, a Cipro e all'Irlanda.

o l'assicurazione delle necessarie risorse. In altre parole, riguarda la corretta attuazione della prima garanzia della destinazione del danaro a fini pubblici intesi come interessi del pubblico.

In particolare è messo in dubbio il lavoro svolto dalla Troika, che è l'organismo collegiale deputato a dare assistenza agli Stati in difficoltà.

L'operato della Troika è stato criticato dallo stesso Parlamento europeo della VII Legislatura (2009-2014) per la mancata osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²³. In effetti, nei programmi predisposti dalla Troika per i quattro stati considerati, una serie di prescrizioni dettagliate incideva pesantemente sui sistemi sanitari comportando rilevanti tagli alla spesa senza, appunto, disporre alcun vincolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre si rammaricava dell'aumento sopra la media delle diseguaglianze in termini di distribuzione del reddito. Rilevava che i tagli apportati alle prestazioni e ai servizi sociali e l'aumento della disoccupazione a seguito delle misure contenute nei programmi atti a intervenire sulla situazione macroeconomica, nonché la riduzione delle retribuzioni, avessero provocato un aumento dei livelli di povertà.

Sostanzialmente si sollevano due questioni di fondo.

La prima riguardava l'assenza di un controllo e di un sistema di un'adeguata responsabilità parlamentare nel quadro dei Trattati europei al quale sottoporre il sistema di assistenza finanziaria.

La seconda si riferiva alla mancata responsabilizzazione di una serie di istituzioni e organi (la Bce, il Fmi, l'Eurogruppo) che hanno agito nella procedura del cosiddetto risanamento di alcuni Stati senza una ben definita titolarità o addirittura senza una base giuridica fondante.

E così ben presto si palesava la lesione del diritto del bilancio e la perdita del potere di controllo democratico sulle scelte finanziarie, laddove i luoghi di programmazione hanno un carattere verticistico e lontano dalle Assemblee elettive, il che si traduce in una mancanza di controllo adeguato e di responsabilità democratica della Troika nel suo insieme.

Vi è l'impressione che i Parlamenti nazionali, quando sono stati consultati, sono stati costretti a scegliere tra dichiarare da ultimo il *default* del proprio debito o accettare il memorandum d'intesa negoziato dalla Troika con le autorità nazionali.

Viene così ad allargarsi ulteriormente la forbice, già da qualche tem-

¹²³ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, cit.

po pericolosamente divaricata, tra governanti e governati, che “si trovano obbligati a sopportare il peso di provvedimenti accettati *obtorto collo*, senza che peraltro ne sia appagato il bisogno di conoscere quali siano le cause più remote di questo stato di cose, di cui nessuno a conti fatti porta la responsabilità politica e morale”¹²⁴.

La posizione non ben definita di tutti questi soggetti è stata alibi per un gioco di specchi volto a scaricare la responsabilità su altri¹²⁵. Con il gioco degli specchi si rischia di non ricondurre ad alcuno dei molteplici soggetti presenti nell’arena la responsabilità politica¹²⁶.

A livello nazionale dei singoli Stati membri le istituzioni dell’Unione sono state assunte a capro espiatorio per gli effetti negativi dell’aggiustamento macroeconomico (negli Stati membri considerati), ingenerando nell’opinione pubblica un sentimento euroscettico.

A livello europeo invece si ritiene che la Troika, a causa della sua struttura, manchi di strumenti che ne garantiscano la legittimità democratica e si reputa che sono i ministri delle finanze degli Stati membri attraverso il Consiglio e l’Ecofin a essere politicamente responsabili della

¹²⁴ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in <http://www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf> secondo il quale “I canali usuali della partecipazione politica, che danno corpo al valore democratico quale abbiamo conosciuto sin qui, sono “ostruiti e fortemente ristretti, nel mentre le assemblee parlamentari sono svilite a meri terminali di un potere che ha altrove la sua fonte e le sue più salienti espressioni e che imperiosamente obbliga alla stretta osservanza dei precetti che di volta in volta indirizza“. Sintomatico il caso dell’ex presidente dell’Eurogruppo che di fronte al Parlamento europeo aveva ammesso che l’Eurogruppo ha approvato le raccomandazioni della Troika senza esaminare in profondità le loro specifiche implicazioni politiche. In tale contesto si è posto il problema della responsabilità politica dell’Eurogruppo per i programmi di aggiustamento macroeconomico e i memorandum d’intesa. Inoltre è emerso un duplice e contestabile ruolo della Commissione nell’ambito della Troika in quanto agente degli Stati membri e istituzione dell’Unione. Anche per la Bce è stato rilevato un contrasto d’interessi tra il ruolo di consulente tecnico ricoperto dalla Bce in seno alla Troika e la sua posizione di creditore degli Stati membri. Per quanto riguarda il Fmi, invece, in virtù del suo statuto, è emerso che esso non può comparire formalmente dinanzi ai Parlamenti nazionali o al Parlamento europeo né presentare loro relazioni scritte.

¹²⁵ Si consideri che la Troika si compone di tre istituzioni indipendenti, con una distribuzione non equilibrata delle responsabilità tra le medesime, cui si aggiungono mandati differenti e strutture negoziali e decisionali con diversi livelli di responsabilità, il che si traduce in una mancanza di controllo adeguato e di responsabilità democratica della Troika nel suo insieme.

¹²⁶ Un ruolo andrebbe dato o andrebbe preso dalle Corti dei conti nazionali, anche attraverso forme di cooperazione tra loro e con la Corte dei conti europea, in modo che si assumano le responsabilità giuridiche per quanto attiene la certificazione della legalità e della regolarità delle operazioni finanziarie e dell’efficacia dei sistemi di supervisione e di controllo.

Troika e del suo operato. Simili rilievi possono essere mossi anche per il Mes, organismo intergovernativo che non è parte integrante della struttura giuridica dell'Unione europea.

In effetti, mancano strumenti e organi che possano garantire, in seno alle Assemblee, la giustiziabilità non solo politica ma anche giuridica.

9. Conclusioni

Le istanze di rivendicazione del diritto alla discussione sul bilancio e sulle leggi di attuazione dei programmi di aggiustamento economico provengono da più parti.

Oltre alle considerazioni critiche mosse dal Parlamento europeo con riferimento alla gestione dei salvataggi da parte della Troika, vi sono stati alcuni casi interessanti provenienti dalle Assemblee nazionali e dalle Corti di legittimità nazionali. Un medesimo bene della vita è oggetto sia di interessi pubblici sia di interessi diffusi e riceve tutela, giurisdizionale e non, a diversi livelli e sedi.

Per quanto riguarda il primo caso, c'è stata la bocciatura del memorandum d'intesa originale da parte del Parlamento cipriota e di quello portoghese¹²⁷.

Il secondo caso riguarda alcuni interventi della Corte (costituzionale) portoghese e di quella tedesca che hanno innescato, in particolare la prima, il filone giurisprudenziale della crisi.

La vicenda del *Tribunal Constitucional* riguarda l'impatto dei vincoli finanziari e il sacrificio dei diritti sociali.

Il Portogallo si è trovato a dover subire l'adozione di misure di austerità che hanno inciso in maniera importante sui diritti sociali¹²⁸. La reazione pertanto è stata quella di preservare i livelli minimi delle garanzie sociali rivendicando le garanzie costituzionali. Il *Tribunal Constitucional* ha annullato misure di austerità del tutto simili a quelle sulle quali, solo un mese prima, la Corte di giustizia si era dichiarata incompetente a pronunciarsi. Pur consapevole che le misure in discorso tendevano a corrispondere a indirizzi strategici europei (dettati, in particolare, dal programma concordato con la Troika), la Corte ha affermato la necessità di un bilanciamento tra principi del diritto dell'Unione e principi indero-

¹²⁷ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, cit.

¹²⁸ *Ibidem*.

gabili della costituzione interna¹²⁹. Nel caso di specie erano in discussione i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità, per le differenze di trattamento praticate a scapito dei dipendenti pubblici¹³⁰. Ad avviso del *Tribunal Constitucional*, misure interne, per quanto necessarie, non possono prescindere dal rispetto di tali principi. Su queste basi la Corte ha cassato le misure contestate; e, quel che più conta, ha invocato il rispetto delle identità costituzionali nazionali *ex art. 4 n. 2 Tue* per escludere contrasti con il diritto dell'Unione.

Gli interventi del *Bundesverfassungsgericht* – BverfG riguardano, invece, la rivendicazione delle prerogative costituzionali in materia di diritto al bilancio e il (limite al) sacrificio delle proprie finanze a favore di altri. A tutela del diritto del bilancio si afferma il dibattito costituzionale innescato dalla giuspubblicistica tedesca per effetto di ricorsi presentati da privati cittadini e membri dell'Assemblea elettiva. La BverfG impone il necessario rispetto del principio democratico in relazione agli strumenti di diritto internazionale con cui gli Stati della eurozona si erano impegnati ad affrontare la crisi¹³¹. La BverfG custodisce la sovranità nazionale e il ruolo dell'Assemblea elettiva prevedendo in materia di bilancio che il *Bundestag* debba conservare il potere decisionale (il diritto al bilancio) sulla politiche di entrata e di spesa senza condizionamenti esterni dall'Unione¹³².

La BverfG prevede che alla Germania sia preclusa l'introduzione di meccanismi di spesa “astrattamente idonei a pregiudicare la stabilità del

¹²⁹ In questi ultimi tre anni dal Tribunale Costituzionale portoghese ha instaurato un filone giurisprudenziale “della crisi” che si individua in alcune decisioni selezionate tra le quali si indica: la sentenza del 21 settembre 2011, del 5 luglio 2012, del 5 aprile 2013, del 19 dicembre 2013. La selezione è fatta da E.I. PAMPALONE, *C'è un Giudice a Lisbona. Il Tribunal Constitucional di fronte alla crisi economica*, in *Federalismi*, 25.6.2014.

¹³⁰ In particolare si fa riferimento alla sentenza n. 862/2013 che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che miravano ad introdurre una riduzione pari al 10% di alcune categorie di pensioni di valore comunque superiore a 600 euro mensili.

¹³¹ R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, 9.

¹³² Gli orientamenti interpretativi della *Bundesverfassungsgericht*, nel corso dell'ultimo ventennio, hanno rivestito un ruolo decisivo nel processo di integrazione europea. Al riguardo vi sono: la sentenza del 12 ottobre 1993 che ribadiva l'impossibilità di pervenire in ambito europeo ad una struttura politico-federale; la sentenza del 30 giugno 2009 sulla compatibilità del trattato di Lisbona con il *Grundgesetz*; la sentenza del 7 settembre 2011 sulla legittimità dei provvedimenti di aiuto alla Grecia, la sentenza del 19 giugno 2012 (cautelare), del 12 settembre 2012 e del 18 marzo 2014 relative alla ratifica del Trattato Mes e del c.d. Fiscal Compact. Per una panoramica si rinvia a D. ROSSANO, *La crisi dell'eurozona e la (dis)unione bancaria*, in *Federalismi*, 26.3.2014, 11.

bilancio nazionale” o congegni permanenti che la rendano “giuridicamente e finanziariamente responsabile per decisioni adottate da altri Paesi”¹³³.

La BverfG ha stabilito che in materia di bilancio il *Bundestag* deve conservare il potere decisionale sulle politiche di entrata e di spesa senza condizionamenti esterni dall’Unione o da altri Stati membri, e ciò nonostante il ruolo innegabilmente importante delle decisioni assunte dall’Ue nel coordinare le politiche economiche e di bilancio¹³⁴.

Il principio affermato dal Tribunale costituzionale federale è improntato a garantire il diritto nazionale del bilancio e nell’ottica della tutela della collettività indubbiamente palesa la tutela delle sue garanzie (nazionali)¹³⁵.

¹³³ Analogamente è stato precisato come sia preclusa al Parlamento tedesco l’introduzione di meccanismi di spesa “astrattamente idonei a pregiudicare la stabilità del bilancio nazionale” o congegni permanenti “che rendano la Germania giuridicamente e finanziariamente responsabile per decisioni adottate da altri Paesi”. Il rispetto degli obblighi di informazione e di effettivo coinvolgimento del Parlamento nel caso si decida un maggiore impegno dello Stato tedesco nel sistema di aiuti agli stati che richiedano l’attivazione del Mes sono le condizioni a cui il Tribunale costituzionale federale subordina la sua decisione che sancisce la conformità dello strumento in questione ai parametri costituzionali interni, tra i quali un ruolo prevalente è rivestito dal principio democratico art. 79, c. 3 del *Grundgesetz*; così R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, cit., 9.

¹³⁴ Sul tema delle citate sentenze è intervenuta la migliore dottrina. Qui si riporta, senza pretesa di esaustività, gli interventi di: S. CASSESE, *L’Unione europea: la Germania frena*, nota a BundesVerfassungsgericht 30 giugno 2009, n. 2 BvE 2/08, in *Giorn. dir. amm.*, 9, 2009, 1003 ss; M. P. CHITI, *Am deutschen volke*, nota a BundesVerfassungsgericht 30 giugno 2009, n. 2 BvE 2/08, in *Giorn. dir. amm.*, 9, 2009, 1008 ss; M. BONINI, *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*, nota a Tribunale Costituzionale Federale tedesco, sez. II 12 ottobre 1993, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 6, 1994, p. 1271 ss; I.d., *Delle prerogative parlamentari nell’Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quaderni costituzionali* / a. XXXII, n. 4, dicembre 2012, 891 ss, M. Lo BUE, *Il “guinzaglio di karlsruhe” e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano degli aiuti alla Grecia*, in *Nuove Auton.*, 1, 2012, 123 ss; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, nota al Tribunale Costituzionale Federale tedesco del 12 settembre 2012, in *Federalismi.it* 18, 2012, 11.

¹³⁵ Il filone della giurisprudenza tedesca non è andato esente da critiche da parte della dottrina italiana. Esso va visto certe volte come frutto di populismo e neo-nazionalismo (in particolare si fa così critica alla sentenza del 2009). Altri lo vedono come un ostacolo al processo di integrazione europea o comunque un elemento condizionante del progresso che va verso l’integrazione. Il pensiero che si trae dagli orientamenti della Corte è che essi “denotano, per un verso, la volontà di perseguire operatività improntate a logiche di integrazione (va, infatti, ricordato che la Germania non si è mai opposta alla

Con questa sentenza e con quelle che seguono, ma in particolare con questo tipo di competenza del Tribunale costituzionale federale, non potrà che prodursi uno squilibrio nei confronti degli altri Parlamenti nazionali.

È da notare che nella recente sentenza¹³⁶ la BverfG rimarca la questione sul principio delle competenze di attribuzione¹³⁷.

Afferma il dovere della BverfG di controllo degli atti della Ue che mettono in pericolo l'identità tedesca (il c.d. test di conformità). In tal modo si impedisce l'ingresso nel territorio tedesco di norme di diritto eurounitario capaci di incidere sui diritti identitari tedeschi¹³⁸.

Ci si riferisce alla competenza a giudicare sulla legittimità degli atti delle istituzioni europee che, nel caso specifico, riguarda gli atti della Bce che, come notato sopra, ha una natura particolare e riveste in fatto un ruolo atipico¹³⁹.

La questione sollevata dalla BverfG ha palesato un paradosso del sistema che vede un disallineamento tra la politica monetaria e quella economica in quanto la prima è di competenza esclusiva dell'Unione mentre la seconda è di competenza esclusiva degli Stati con il solo vincolo del coordinamento a livello eurounitario. Questo disallineamento richiederebbe un nuovo riassetto delle competenze dell'Unione ma com'è noto nella situazione attuale vi è una forte riluttanza degli Stati a cedere

ratifica di alcun Trattato), e, per altro, l'intento di conservare un controllo sull'operato comunitario; controllo che appare, tuttavia, un ostacolo alla realizzazione, sul piano delle concretezze, dell'obiettivo summenzionato" (cfr. D. ROSSANO, *La crisi dell'eurozona e la (dis)unione bancaria*, cit., 12). Anche la stessa dottrina tedesca osserva (in riferimento alla sentenza PSPP – BVerfG, No. 2 BvR 859/15, infra in nota): "Considering the storm of negative reactions evoked by the PSPP judgment of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) both inside and outside Germany, one might wonder whether the judgment is good for anything. The storm, which seems to have taken the judges by surprise results from the fact that the judgment unsettles a whole cluster of delicate issues. It risks destabilizing judicial dialogue, which is premised upon the idea of avoiding escalation", cfr. M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, cit., 1058.

¹³⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats, 5 maggio 2020, 2BvR 859/15 – 2 BvR 1651/15 – 2BvR 2006/15 – 2BvR 980/16, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

¹³⁷ G. TESAURO e P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in <http://www.dirittounioneeuropea.eu>, 11.5.2020.

¹³⁸ La regola sull'obbligo di intervenire per preservare l'identità costituzionale tedesca (*Dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen*) è ricorrente nelle sentenze della BverfG.

¹³⁹ G. TESAURO e P. DE PASQUALE, *op. cit.*.

all'Unione ulteriori competenze in particolar modo in un settore da sempre ancorato strettamente alla loro sovranità¹⁴⁰.

Quale possa essere la soluzione è un rompicapo di non facile soluzione sebbene la BverfG non contesta le competenze della Ue (e l'affermazione della Corte Ue sul punto), ma contesta la legittimità della competenza per violazione del principio di proporzionalità, posto a carico della Bce e degli organi costituzionali tedeschi (il Governo, il Parlamento e la *Bundesbank*) che sono i soggetti responsabili del rispetto della Costituzione tedesca. In effetti, la decisione non pone solo una questione giuridica ma anche, e ancora prima, una questione politica. Va considerato, infatti, il contesto storico in cui è stata pronunciata.

Le posizioni della BverfG portano, in sostanza, verso la rivendicazione della sovranità nazionale, e spingono alcuni Stati verso una ripresa del diritto del bilancio. Oltre ad una dialettica serrata tra le Corti si sta creando una contrapposizione tra gruppi di Stati.

Sul primo aspetto in occasione della sentenza della BverfG sul caso PSPP (*supra*) la Corte di giustizia è dovuta intervenire con un comunicato (dell'8 maggio 2020), a precisare che solo i giudici eurocomunitari sono competenti a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto Ue.

Sul secondo aspetto è da notare che in effetti, le decisioni sono assunte, secondo gli schemi verticistici, dietro la spinta di gruppi di Stati, talvolta i più forti, altre volte coalizzati tra loro, e quindi dei loro interessi in contrapposizione di altri Stati, che in quel conteso risultano più deboli o attaccabili. A livello di Unione, in particolare per la forma che non ha — l'Unione non è una federazione e neppure una confederazione — gli interessi dei singoli membri sono ben lontani dall'essere assorbiti nell'interesse generale della struttura unitaria¹⁴¹.

Al suo interno, anzi, la competizione fra gli Stati non è mai venuta meno. Per fare un solo significativo esempio è il differenziale dei tassi di interesse fra i titoli di Stato di alcuni Stati che determina vantaggi competitivi per le imprese di uno Stato a scapito dell'altro i cui tassi di interesse incrementano il livello di indebitamento e abbassano la disponibilità delle risorse da utilizzare a beneficio immediato della collettività.

¹⁴⁰ *Ibidem*

¹⁴¹ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi dal tema "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012.