

Studi giuridici

Diretta da Fabrizio Politi

Sezione
Atti

2

La Collana “*Studi giuridici*” ospita opere monografiche, raccolte di studi, atti di convegni nazionali e internazionali, approfondimenti su novità normative nonché ulteriori tipologie di prodotti della ricerca scientifica, sia individuali che collettivi, caratterizzati da originalità e rilevanza nel panorama scientifico di riferimento.

Tutte le opere pubblicate nella Collana sono sottoposte, oltre che al giudizio del Direttore e del Comitato scientifico, ad un processo di valutazione mediante *double blind peer review* da parte di almeno due *referees*, esperti dei temi affrontati e scelti nelle forme di cui al regolamento della Collana.

La Collana è articolata in tre sezioni: “*Studi*”, “*Atti*” e “*Quaderni*”.

Direzione scientifica: Fabrizio Politi

Comitato scientifico: Vincenzo Baldini, Francesca Biondi, Pierre Brunet, Francesco Cerrone, Angel Antonio Cervati, Carlo Colapietro, Giuseppe Colavitti, Matteo Cosulich, Walter Giulietti, Pietro Lambertucci, Nino Longobardi, Alberto Lucarelli, Fabrizio Marinelli, Silvia Niccolai, Paolo Ridola, Francesco Rimoli, Massimo Siclari.



La protezione dei diritti fondamentali delle persone in condizioni di vulnerabilità ed il limite dei vincoli di bilancio

Atti del Convegno italo-francese

Università degli Studi dell'Aquila, 14 maggio 2021

a cura di Fabrizio Politi



Giappichelli

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0567-4

ISBN/EAN 979-12-211-5574-7 (ebook - pdf)

I contributi del volume sono stati oggetto di procedura di giudizio come da regolamento della collana.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
Presentazione	IX
FABRIZIO POLITI	
La protezione dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili ed il limite dei vincoli di bilancio. Relazione introduttiva. La protezione delle persone in condizioni di vulnerabilità quale espressione della tutela della dignità umana	1
VINCENZO BALDINI	
Soggetti fragili e società fragile tra prospettiva teoretica ed esperienza costituzionale	43
BRUNO RAMDJEE	
Personnes vulnérables, personnes en fin de vie et droit des majeurs protégés: vers une mise en cohérence du droit de la fin de vie	59
ALESSIA FONZI	
Un percorso ad ostacoli nel riconoscimento del diritto all'istruzione delle persone vulnerabili. Alcune riflessioni a partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Edu	75

	<i>pag.</i>
CRISTINA EQUIZI	
La tutela della vulnerabilità fra equilibrio di bilancio e protezione dei diritti sociali	97
WALTER GIULIETTI	
Equilibrio di bilancio e protezione dei diritti fondamentali nella prospettiva dell’eccezione	117
MARIA CRISTINA CERVALE	
La protezione dei diritti fondamentali delle persone con vulnerabilità. Il consumatore quale soggetto vulnerabile nell’economia di mercato	139
PIETRO LAMBERTUCCI	
La tutela della disabilità tra diritto comunitario e diritto interno: i c.d. “accomodamenti ragionevoli” dinanzi agli orientamenti della giurisprudenza	157

WALTER GIULIETTI *

Equilibrio di bilancio e protezione dei diritti fondamentali nella prospettiva dell'eccezione

SOMMARIO: 1. La disciplina sugli equilibri di bilancio. – 2. Le implicazioni sistematiche del principio dell'equilibrio di bilancio. – 3. Quale rapporto intercorre tra principio di buon andamento ed equilibri di bilancio? – 4. La ricerca dell'equilibrio finanziario può sacrificare la protezione dei diritti fondamentali? – 5. Eventi eccezionali e ricorso al debito. Crisi pandemica, spettro dell'inflazione ed innovazioni istituzionali. – 6. Considerazioni conclusive.

1. La disciplina sugli equilibri di bilancio

Nel richiamare il principio dell'equilibrio di bilancio enunciato all'art. 97 Cost. si deve in primo luogo osservare come esso si declini in regimi differenziati in ragione della tipologia dei soggetti pubblici cui si riferisce. La nozione di equilibrio di bilancio ha, infatti, carattere essenzialmente politico e trova la propria definizione nella normativa tecnica che, in riferimento ai singoli enti, ne pone le regole e ne definisce i contenuti.

In questi termini, non c'è una formula unica di equilibrio di bilancio degli enti pubblici, semmai c'è una nozione complessiva riferita all'intero settore pubblico derivante dal diritto europeo e costituzionalizzata a seguito della legge cost. n. 1 del 2012.

L'art. 3 della legge n. 243 del 2012 in attuazione dell'art. 81 Cost. chiarisce, in questo senso, che l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine, risolvendosi in una «continua ricerca di

* Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi dell'Aquila – Area Economia.

un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»¹ attraverso l'impiego delle risorse in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.

Nell'ambito di questa cornice generale, le regole che definiscono l'equilibrio per i singoli enti, affidate alla normativa tecnica, costituiscono la risultante di un complesso bilanciamento di valori ed imprimono vincoli predeterminati alle scelte programmatiche e gestionali. Attraverso la fissazione delle regole di bilancio ed in particolare di quelle dirette alla gestione del disavanzo e dell'indebitamento vengono fissati gli *a priori* che attengono alla gestione dell'ente, definendone i profili in termini di autonomia, responsabilità e democraticità.

Per lo Stato, ai sensi dell'art. 81 Cost. e dell'art. 14 della legge n. 243 del 2012, l'equilibrio del bilancio corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'art. 3 della medesima legge. Deve essere il bilancio dello Stato ad «equilibrarsi lungo un sentiero di tipo strutturale»² allo scopo di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, potendo lo Stato ricorrere all'indebitamento in funzione di stabilizzazione anticiclica o per eventi eccezionali in via tendenzialmente esclusiva ed a favore dell'intero sistema pubblico.

Il disavanzo degli altri enti territoriali così come il ricorso all'indebitamento è, invece, fortemente limitato, in primo luogo ai sensi dell'art. 119 Cost.

Per regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome di Trento e di Bolzano l'equilibrio del bilancio si realizza, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 quando, «sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10». Il successivo comma 2 stabilisce che «Qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo del saldo di cui al medesimo comma 1, il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti. Per le finalità di cui al comma 5 la legge dello Stato può prevedere differenti modalità di recupero».

¹ Corte cost., sentenza 11 gennaio 2017, n. 6.

² P. DE IOANNA, *Fiscal compact e dintorni: un medium normativo complesso. (Qualche appunto per discutere alcuni nodi del recepimento nell'ordinamento costituzionale italiano)*, in *siep web*, 2014, 18.

La legge n. 145 del 2018, all'art. 1, comma 821 ha precisato che le Regioni a statuto speciale, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le Province e i Comuni si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, come evidenziato dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione redatto secondo lo schema definito dall'apposito Decreto ministeriale³.

Per i disavanzi emergenti dai rendiconti delle Regioni nei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, prescrivendo che «[l']eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio». Tali disposizioni sono espressione dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato ed all'equità intergenerazionale⁴.

Previsione simile, al di là delle più incisive procedure sul riequilibrio o dissesto, è quella dell'art. 188 TUEL per gli enti locali⁵.

³ Il d.m. del 1° agosto 2019 ha modificato i prospetti degli equilibri di bilancio, in attuazione della predetta legge per il bilancio di previsione *ex all.* 9 al d.lgs. n. 118 del 2011 e per il rendiconto *ex all.* 10 al d.lgs. n. 118 del 2011. Cfr. Circolare MEF, 9 marzo 2020, n. 5, in www.rgs.mef.gov.it.

⁴ Corte cost., sentenza 7 dicembre 2021, n. 235.

⁵ Al comma 1 si prevede che «L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai

In merito alla capacità di indebitamento, gli enti territoriali diversi dallo Stato sono sottoposti ad una pluralità di vincoli non dettati per quest'ultimo. In particolare, «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», disponendo il riformato art. 119 Cost. «la contestuale definizione di piani di ammortamento» ed il rispetto per il complesso degli enti di ciascuna Regione dell'equilibrio di bilancio.

2. Le implicazioni sistematiche del principio dell'equilibrio di bilancio

Le regole appena citate incidenti sul contenimento dell'eventuale disavanzo e comunque per gli enti territoriali diversi dallo Stato sull'obbligo del riassorbimento dello stesso, seppur diversamente declinate, sono poste, in primo luogo, a garanzia della correttezza della gestione complessiva. Ciò, sia in termini di sostenibilità delle politiche pubbliche a tutela dei cittadini⁶, sia di responsabilizzazione del decisore politico. In questo senso, «il bilancio è un sistema di informazioni, espresso tramite dati sintetici (i saldi) la cui grammatica è stabilita dalla legge (art. 81, comma 6, Cost.) e dalla Costituzione (nella quale l'equilibrio è una “clausola generale” che può operare anche senza interposizione legislativa, cfr. Corte cost. sentenze n. 192/2012, n. 26/

fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ai fini del rientro, in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso».

⁶L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo.

2013, n. 184/2016 e n. 274/2017). Tale informazione è vera/falsa, legittima/illegittima, nella continuità degli esercizi finanziari, a prescindere dal modo in cui le istituzioni repubblicane (art. 114 Cost.) ed i loro organi ne danno atto con le forme tipiche della loro funzione, nel caso delle regioni, in forma di legge»⁷.

In secondo luogo, la ricerca, il mantenimento dinamico e l'accertamento dell'equilibrio è garanzia per la sostenibilità delle politiche pubbliche. Oltre alla periodica verifica complessiva delle coperture finanziarie delle politiche pubbliche e della loro corretta definizione, il rispetto delle regole sul disavanzo e per l'eventuale ricorso all'indebitamento è suscettibile di preservare nel tempo la capacità dell'ente di curare gli interessi pubblici.

La cogenza del principio di sostenibilità impone alla politica di svolgere il proprio ruolo di governo senza l'illusione finanziaria della traslazione incontrollata dei costi sui decisori futuri attraverso un disavanzo o un indebitamento non sostenibile, consentendo che la protezione accordata agli interessi abbia una duratura effettività⁸, ovvero che le politiche contingenti non pregiudichino la possibilità futura di attuarle o anche di modificarle.

Infine, la condizione patologica di disavanzo per l'ente pubblico, non soltanto può minare nel tempo la capacità dell'ente di perseguire le proprie finalità istituzionali, ma è suscettibile di incidere, ove non monitorata, contenuta e corretta, sul funzionamento del sistema democratico. Per contro, la condizione di equilibrio, come determinata dalle specifiche regole contabili riferite all'ente pubblico, costituisce, oltre che elemento di garanzia per una sana gestione finanziaria e di conseguenza per il buon andamento, vero e proprio limite all'esercizio del potere.

Ne consegue che la rilevanza politica dei "bilanci", unitariamente intesi ai sensi dell'art. 81 Cost., deriva dall'essere questi, pur nelle diverse funzioni e specificità, componenti fondamentali del circuito democratico in termini di "misura" della responsabilità politica, ottenuta mediante la «specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma che ha concorso a far ottenere

⁷ Corte dei conti, sez. reg. contr. Abruzzo, del. n. 76 del 2022.

⁸ Della regressione in termini di estensione del c.d. *welfare state* stanno a testimoniare in Italia le conseguenze delle gravi crisi della finanza pubblica del 1992 e del 2011 verificatesi con modalità ed in contesti diversi anche in termini di c.d. "sovranità monetaria", ma in presenza delle medesime fragilità strutturali legate alla sostenibilità del debito pubblico.

l'investitura democratica e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato»⁹. Alla ciclicità e continuità tra determinazione iniziale del bilancio e rendicontazione finale consegue la possibilità di valutare la credibilità della definizione e dell'attuazione del programma politico che ha raccolto il consenso elettorale maggioritario¹⁰, assumendo la connotazione di "bilancio di mandato".

Il disavanzo ed ancor più il finanziamento della spesa attraverso l'indebitamento, al di fuori delle condizioni fissate per i diversi enti pubblici, è suscettibile di distorcere le regole della rappresentanza democratica, alimentando il consenso politico attraverso l'erogazione di prestazioni il cui onere finanziario è differito nel tempo e non percepito in termini di costi¹¹. La politica deve saper fare delle scelte e convincere della bontà delle stesse in ordine, non solo all'allocazione delle risorse, ma soprattutto all'individuazione delle fonti di finanziamento.

Sulla base di quanto evidenziato, la Corte costituzionale ha considerato il bilancio, sia nella funzione di definizione quantitativa delle politiche pubbliche in sede preventiva, sia nella verifica della gestione in sede di rendiconto finale, "bene pubblico", funzionale «a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione sia 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»¹², tanto che nella politica delle entrate e delle spese espressa nel bilancio «si può "leggere" la traduzione normativa del patto sociale che lega tra loro governanti e governati»¹³.

⁹ Corte cost., sentenza 21 giugno 2016, n. 184.

¹⁰ Corte cost., sentenza 7 marzo 2018, n. 49, in cui si afferma che «in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost. risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate)», chiarendo che «il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto».

¹¹ Corte cost., sentenza 20 febbraio 2019, n. 18. In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse.

¹² Corte cost., sentenza 21 giugno 2016, n. 184.

¹³ G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 85.

È stato in proposito affermato che «[i]l principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate»¹⁴.

Si sottolinea che fermo restando l'obbligo di conseguire un risultato di competenza non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio, che rappresenta l'effettiva capacità di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio¹⁵.

In conclusione, l'imposizione di una condizione di equilibrio, come osservato dalla Corte costituzionale, consente di attribuire "a ciascuno il suo" in termini di responsabilità di gestione, imponendo l'adozione di misure in senso correttivo ove si registrino deviazioni.

3. Quale rapporto intercorre tra principio di buon andamento ed equilibri di bilancio?

A seconda della prospettiva possono emergere aspetti diversi del rapporto tra equilibrio di bilancio e buon andamento, in termini di antagonismo, di necessaria implicazione o addirittura di subordinazione dell'uno rispetto all'altro.

In primo luogo, è dato rilevare un antagonismo nella misura in cui la sufficienza delle risorse è condizione per il buon andamento, almeno laddove quest'ultimo venga inteso come svolgimento delle funzioni e raggiungimento del risultato. La questione tuttavia non riguarda direttamente gli equilibri di bilancio, bensì il bilanciamento delle poli-

¹⁴ Corte cost., sentenza 20 febbraio 2019, n. 18.

¹⁵ L'art. 1, commi da 819 a 830, della legge 31 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), in attuazione delle sentenze della Corte cost. 29 novembre 2017, n. 247 e 17 maggio 2018, n. 101, ha introdotto per gli enti territoriali nuove disposizioni in tema di equilibrio di bilancio prevedendo che gli stessi soddisfano tale condizione laddove risulti verificato un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

tiche pubbliche con l'interesse finanziario nel momento della loro definizione iniziale o ridefinizione dinamica nella definizione della copertura e dell'impatto sull'equilibrio finanziario dell'ente.

L'art. 97 Cost. impone non soltanto il bilanciamento tra gli equilibri generali di finanza pubblica e l'equilibrio del bilancio delle singole amministrazioni, ma esige che vi sia «l'*adeguatezza*, la *proporzionalità*, la *ragionevolezza* delle risorse per l'esercizio delle funzioni e per l'erogazione di servizi alla collettività». Le esigenze di equilibrare la finanza pubblica non possono, pertanto, spingersi fino a rendere impossibile per i soggetti pubblici l'esercizio delle funzioni loro assegnate, pregiudicando l'erogazione dei servizi alla collettività, perché ciò lederebbe proprio il principio di buon andamento. In questo senso si è orientata la Corte costituzionale, la quale ha chiarito che le risorse stanziare devono essere idonee ad assicurare la spesa (a partire da quella relativa al personale) e le funzioni dell'ente, con la conseguenza che una dotazione finanziaria radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni, comporta una lesione del principio di buon andamento.

A determinare tale lesione non è perciò la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni conferite. Soprattutto dopo la novella del 2012, con l'introduzione del nuovo comma 1 dell'art. 97 Cost., il principio di buon andamento è strettamente correlato alla coerenza della legge di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare, con la conseguenza che «la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»¹⁶.

Il principio di buon andamento, quindi, implica la necessità che vi sia una corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate, cioè fra contenimento dei costi e compiti e funzioni attribuiti dalla legge ai vari enti¹⁷. In ogni caso, per non ledere la discrezionalità del legislatore, la

¹⁶ Corte cost., sentenza 29 gennaio 2016, n. 10.

¹⁷ Corte cost., sentenza 24 luglio 2015, n. 188; 24 luglio 2015, n. 188.

violazione del principio di buon andamento va affermata non per ogni riduzione di spesa, ma soltanto quando la stessa sia così rilevante e non accompagnata da opportune misure organizzative, da mettere seriamente ed oggettivamente a rischio la funzionalità dell'ente.

Pur in considerazione dei principi sopra esposti, si è avuto modo di osservare come l'equilibrio di bilancio sia essa stessa regola di buon andamento in quanto il necessario sufficiente finanziamento delle funzioni deve essere realizzato attraverso scelte allocative nell'ambito del quadro di razionalità conferito dalle stesse regole sull'equilibrio. Ciò, in coerenza con quanto affermato dalla Corte costituzionale secondo cui la disposizione dell'art. 97 Cost. prevede, dopo la riforma, che «per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa»¹⁸.

Del resto il compito e la responsabilità della politica è ben amministrare risorse scarse¹⁹, principio che la Corte costituzionale ha sapientemente declinato affermando che «il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività», ritenendo altresì che «il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità»²⁰.

¹⁸ Corte cost., sentenza 29 novembre 2017, n. 247.

¹⁹ Si ritiene che il nuovo art. 81 è «misura di responsabilizzazione del legislatore e, a cascata, degli amministratori pubblici, nella direzione di scelte allocative delle risorse finanziarie che siano adeguate e ponderate, nel solco di un sentiero che la decisione della Consulta ha chiaro nel momento in cui esclude che l'attuazione di politiche sociali, connesse allo svolgimento di diritti fondamentali, possa passare per calcoli aritmetici delle leggi di bilancio, nel difetto di una puntuale motivazione dell'eventuale, quando irrinunciabile, sacrificio di pretese costituzionalmente garantite. F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della corte costituzionale*, in *nomos-le attualità nel diritto*, 2017, 10.

²⁰ Corte cost., sentenza 29 novembre 2017, n. 247, ove si osserva che «Nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilan-

Nella sentenza della Corte cost. n. 235 del 2021, richiamando la precedente giurisprudenza conforme, si ricorda che «gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019)».

L'equilibrio di bilancio, dunque, implicando la disponibilità di limitate risorse a disposizione, esalta la rilevanza del buon andamento, sia a monte, nei confronti del legislatore e degli organi di indirizzo politico (che devono raggiungere l'equilibrio finanziario redigendo documenti di programmazione, ed *in primis* il bilancio, in modo sempre più attento alle priorità e alla qualità della spesa), che a valle, nella fase di gestione amministrativa, che deve essere sempre più efficace, efficiente e (soprattutto) economica²¹.

In quest'ultimo senso, l'attività amministrativa gestionale deve essere orientata al buon andamento nell'utilizzo delle risorse, che devono essere impiegate correttamente e proficuamente. Invero, «quest'ultimo aspetto, relativo al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, non rappresenta, come già detto, una novità, posto che da tempo (almeno a far data dal 1990) l'attività amministrativa è soggetta – per espressa previsione anche legislativa (*ex artt. 1 e 3-bis della legge n. 241/1990*) – ai criteri dell'economicità, efficacia, efficienza e alla logica del risultato»²². L'introduzione della regola costituzionale dell'equilibrio di bilancio ha semmai rafforzato anche questo aspetto.

In definitiva la regola costituzionale della sostenibilità finanziaria entra esplicitamente e strumentalmente nel bilanciamento e costituisce essa stessa regola di buon andamento, imponendo che le risorse effettivamente disponibili siano destinate alle esigenze prioritarie in senso

cio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario».

²¹ S. CIMINI, *Equilibrio di bilancio e principio di buon andamento*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. I, Napoli, 2019, 393 ss.

²² S. CIMINI, *op. cit.*

giuridico affinché il sistema sia in grado di assicurare il duraturo godimento di quanto riconosce in termini di tutela.

A quanto osservato in tema di sufficienza delle risorse per lo svolgimento delle funzioni è strettamente legata la questione della protezione dei diritti fondamentali in relazione al possibile conflitto con l'interesse finanziario.

4. La ricerca dell'equilibrio finanziario può sacrificare la protezione dei diritti fondamentali?

Appare fuorviante porre la questione di quanto la ricerca dell'equilibrio finanziario possa sacrificare la protezione dei diritti fondamentali, se l'antagonismo venga strumentalmente presentato allo scopo di relativizzare la cogenza dell'equilibrio di bilancio.

La tutela dei diritti connessi a prestazioni pubbliche attiene alle pretese giuridiche dei cittadini e va distinta dalla protezione che deriva dall'erogazione materiale delle prestazioni. Queste ultime nella maggior parte dei casi implicano l'impiego di mezzi ed in primo luogo di risorse finanziarie. La protezione non può allora essere un dato astratto, ma determinato in concreto sulla base di una valutazione ordinamentale sul *quantum* delle prestazioni, a partire da quelle costituzionalmente dovute per assicurare i diritti fondamentali, determinato in relazione alle risorse disponibili ed alla coerenza con gli altri interessi fondamentali oggetto di protezione, nonché in relazione all'indirizzo politico del decisore.

È l'eventuale inadeguatezza delle politiche dirette alla soddisfazione dei diritti fondamentali, in quello che ragionevolmente viene individuato come il loro nucleo essenziale, che determina l'illegittimità della scelta organizzativa e più in generale della formulazione della politica pubblica, attivando la tutela del diritto a fronte di una sua insufficiente protezione da parte dell'ordinamento.

Modello esemplificativo è quello riferito alla tutela del diritto alla salute attraverso la fissazione di livelli essenziali che devono essere necessariamente erogati dagli apparati pubblici e che possono essere oggetto, sia di pretese individuali nei confronti degli apparati, sia eventualmente di sindacato giurisdizionale in caso di loro incongrua determinazione in via generale e astratta da parte del decisore politico. Il *prius* logico è quindi individuare il contenuto essenziale delle prestazioni che rende effettiva la protezione dei diritti fondamentali, con-

siderandone la pluralità ed associando le risorse finanziarie disponibili alla stregua dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in senso formale e sostanziale. Ciò, in coerenza con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, «tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa»²³.

I termini giusti del problema sembrano essere dettati, dunque, essenzialmente a monte dalla tensione tra diritti fondamentali e interessi finanziari nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, su cui interviene una necessaria ponderazione discrezionale, in primo luogo, del legislatore.

Già prima della riforma del 2012, la Corte costituzionale riconosceva con una giurisprudenza consolidata rientrare nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contenimento di esse con la soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato²⁴. A fronte di tale affermazione, la necessaria considerazione dell'interesse finanziario non è stata intesa in termini di prevalenza, ma declinata alla luce dei principi di ragionevolezza, della incomprimibilità del "nucleo essenziale" del diritto e della tutela dell'affidamento. La posizione della giurisprudenza trova conferma nelle previsioni introdotte dalla riforma del 2012, senza che da quest'ultima possa ricavarsi una prevalenza assoluta all'interesse finanziario che comunque non può arrivare a legittimare la compressione del nucleo essenziale di diritti fondamentali²⁵. Si è affermato in dottrina come la riforma, al di là di confermare la mutuazione di regole europee – peraltro, com'è noto, già pienamente cogenti²⁶ –, abbia rafforzato la por-

²³ Corte cost., sentenza 21 luglio 2020, n. 157. In dottrina, in particolare, M. LUCIANI, *Laterna magika. I diritti finanziariamente condizionati*, in *Riv. Corte conti*, 2018, 647 ss.

²⁴ Corte cost., sentenza 10 novembre 1982, n. 180.

²⁵ Corte cost., sentenza 11 maggio 2017, n. 109.

²⁶ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce*

tata dell'interesse finanziario nell'ordinamento interno che, inteso in termini di sostenibilità, viene esplicitamente assunto a parametro di valutazione nelle decisioni inerenti alle politiche pubbliche²⁷.

Ne risulta che la spesa per i diritti fondamentali è – e deve essere – determinata a monte del bilancio dalla rispettiva legge che la istituisce e deve essere rappresentata in esso come spesa obbligatoria non comprimibile e già coperta. Eventualmente per rispettare gli equilibri, ciò che va ridotto è l'ammontare della spesa discrezionale ovvero operato il ricorso ad altri mezzi di copertura. Si tratta dell'ambito del potere e della responsabilità della scelta, essenzialmente politica, di determinare gli equilibri finanziari e le connesse azioni pubbliche, senza erodere il nucleo essenziale di protezione dei diritti fondamentali che potrà eventualmente essere esso stesso, nei limiti della ragionevolezza, a monte oggetto di puntuale ed esplicita rimodulazione.

Si comprende meglio, in questi termini, il contenuto della celebre sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, nell'affermare che «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²⁸. Co-

della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno, in *Riv. dir. int.*, 2014, 12 ss.

²⁷ Così, G. ZAGREBELSKY, *Il delicato equilibrio tra i poteri dello Stato*, Relazione 10 aprile 2015, in *unipd*, 2015, che in senso critico osserva che in base alla giurisprudenza sopra citata «Non si tratta di valutare le buone o le cattive “ragioni sociali” della limitazione al futuro della portata dell'incostituzionalità (la Corte si preoccupa delle “fasce più deboli” della popolazione, nella prospettiva di uno spostamento – che viene dato per certo, mentre è solo un'eventualità – su di loro delle conseguenze necessarie al riequilibrio del bilancio, tramite l'aumento della pressione fiscale). Si tratta di illuminare l'effetto “di sistema” di tale pronuncia: il gestore responsabile della finanza pubblica è il governo. Alle sue esigenze si finisce per offrire una “zona franca” rappresentata dal fatto compiuto, quando il ripristino della legalità costituzionale possa determinare un “rilevante squilibrio di bilancio”. In questa zona franca, i giudici comuni non possono entrare e i diritti dei contribuenti non possono trovare tutela rispetto ai prelievi (illegittimi) cui siano stati sottoposti tra l'entrata in vigore della legge incostituzionale e la relativa dichiarazione d'incostituzionalità».

²⁸ Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275. Ciò che si censura nella decisione della Consulta è l'alea che caratterizzava l'effettivo finanziamento del servizio, tale da rendere possibile che le risorse disponibili possano essere destinate «a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti», oltre a condizionare negativamente «la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione», non consentendo la programmazione finanziaria degli stessi, dall'altro, viola lo stesso principio di copertura.

me emerge dalla motivazione della pronuncia, l'importante assunto, lungi dal voler significare una utopica affrancazione dal condizionamento finanziario per i diritti fondamentali, risulta essere per contro una affermazione perentoria della responsabilità del decisore politico nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica, che deve fare i conti con la sufficienza delle risorse, senza la distorsione o l'illusione dell'abuso del ricorso all'indebitamento. La Corte ha osservato che «sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati.

Nel caso oggetto della sentenza n. 275 del 2016, il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente. La protezione di interessi rilevanti, quali i diritti fondamentali, deve essere in questa prospettiva assicurata nella cornice dell'equilibrio finanziario anche a discapito della protezione di altri interessi che non godono di uguale portata, al di là di velleitari riferimenti ad una asseritamente incondizionata e doverosa soddisfazione pubblica di posizioni individuali a prescindere dalla considerazione del loro impatto finanziario²⁹.

La regola costituzionale della sostenibilità finanziaria entra pertanto esplicitamente e strumentalmente nel bilanciamento, imponendo

L'ipotesi di squilibrio di bilancio è, infatti, secondo la Corte «eziologicamente collegabile all'uso promiscuo delle risorse» individuata come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio, per contro, determinata e determinabile a seguito dell'approvazione del piano. Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno».

²⁹ S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, 1999. Si evidenzia come tutti i diritti abbiano un costo nel senso di impegnare risorse pubbliche. In tema, M. LUCIANI, *Laterna magika*, cit., 647 ss.

che le risorse effettivamente disponibili siano destinate alle esigenze prioritarie in senso giuridico affinché il sistema sia in grado di assicurare il duraturo godimento di quanto riconosce in termini di tutela.

In definitiva, non solo è imprescindibile che l'azione politica garantisca i diritti fondamentali, ma che unitamente ad essi garantisca anche una finanza sostenibile che consenta la continuità temporale del godimento dei diritti medesimi. La sostenibilità finanziaria è questione quindi consustanziale e presupposta alla effettività ed alla stabilità della protezione dei diritti fondamentali, nonché alla stessa capacità di un ente di poter elaborare o modificare politiche pubbliche. Si tratta in definitiva di un obiettivo politico presupposto che nella contingenza storica-istituzionale risulta in larga parte affidato – anche ai fini di un suo rafforzamento – a meccanismi tecnici incidenti nelle decisioni.

In senso contrario, l'effetto perverso è quello, non già di esaltare la protezione dei diritti fondamentali, ma di strumentalizzarla e in fondo di ridurla. Strumentalizzarla, perché la protezione dei diritti fondamentali, che è incomprimibile ed in ciò oggetto di tutela giuridica, viene utilizzata in realtà per consentire – magari attraverso un maggior *deficit* per lo Stato – la disponibilità di bilancio finalizzata a finanziare spese diverse, che in caso di necessità dovrebbero invece essere sacrificate. In questo modo, ciò che paradossalmente diventa incomprimibile è proprio la spesa discrezionale.

A ben vedere il mancato rispetto degli equilibri di bilancio va a ridurre sul piano dinamico la stessa protezione dei diritti, laddove, come è noto, l'avvio di un percorso di squilibrio mina la sostenibilità del sistema di *welfare*. Al riguardo, la Corte ha più volte evidenziato la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica e la conseguente necessità di successive manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione³⁰.

5. Eventi eccezionali e ricorso al debito. Crisi pandemica, spettro dell'inflazione ed innovazioni istituzionali

Sistemi statali in equilibrio finanziario e uno *stock* di debito sostenibile che le regole di bilancio hanno la funzione di garantire, non solo

³⁰ Corte cost., sentenza 20 febbraio 2019, n. 18.

è finalizzata ad una ordinata e responsabile gestione, ma anche a porre le condizioni per meglio resistere e reagire ad eventuali *shocks*, ad esempio potendo in questi casi mobilitare più facilmente maggiori risorse attraverso il ricorso ai mercati finanziari. Quanto sopra vale a maggior ragione per la protezione dei diritti fondamentali che, a fronte di maggiori esigenze di salvaguardia in condizione di emergenza, possono invece rischiare di essere oltremodo compressi in ragione della difficoltà di reperire, soprattutto in presenza di pregresse criticità di bilancio, le risorse finanziarie necessarie.

Sono state infatti le situazioni di emergenza a mostrare il limite di una *governance* finanziaria, come almeno in origine è stata quella europea, fondata su regole tendenzialmente rigide e predeterminate per il ricorso all'indebitamento e la sostenibilità del debito, nonché oltretutto sprovvista di adeguati sistemi di intervento per il sostegno agli Stati in difficoltà. Così, i margini di flessibilità che le regole di bilancio europee oggi presentano sono stati indotti da situazioni di crisi o stabilità in funzione di esse.

La flessibilità oggi fisiologicamente impressa nelle regole di bilancio è riconducibile alla considerazione strutturale del saldo obiettivo in sede preventiva (MTO) a seguito della modifica intervenuta nel 2005³¹ per fronteggiare una condizione di crisi economica che aveva colpito alcuni paesi europei negli anni precedenti, tra i quali la Germania.

Ulteriore flessibilità è legata alla valutazione di “*fattori significativi*” ai sensi dell'art. 126, § 3 TFUE³². Sotto quest'ultimo profilo si prevede fin dal disegno originario che un disavanzo eccessivo possa essere ritenuto non sussistere, in sede di verifica da parte delle istituzioni europee, malgrado i criteri sanciti dal Trattato non siano stati rispettati, mentre all'opposto anche ove quei criteri siano rispettati, può

³¹ La riforma è stata apportata con l'approvazione di due regolamenti: il 1055/2005 che modifica il regolamento 1466/97 sulla procedura di sorveglianza multilaterale; il 1056/2005 che modifica 1467/97 sulla procedura sui disavanzi eccessivi.

³² Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro. La Commissione può inoltre preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

essere ritenuto sussistere il rischio di un disavanzo con la conseguente necessità di un intervento dell'Unione. I "fattori significativi" sono individuati fisiologicamente nelle politiche di investimenti e nelle riforme strutturali, nonché patologicamente negli eventi eccezionali³³.

Costituisce fattore significativo, in particolare, il verificarsi di eventi eccezionali suscettibili di determinare una deviazione transitoria e riassorbibile dal programma di stabilità, a cui si riferisce la disciplina interna pervista dall'art. 81 Cost. L'art. 5, § 1, del reg. (CE) n. 1466/97 dispone che: «Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa». L'art. 6, § 3, del regolamento dispone che: «... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa». Siffatte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* (art. 5) o non essere considerate *ex post* (art. 6).

Le situazioni eccezionali, come hanno dimostrato la crisi finanziaria del 2010 e la crisi sanitaria del 2020, sono purtroppo frequenti, non mostrandosi sufficiente per il loro superamento la sola previsione di una flessibilità condizionata delle regole di bilancio. Le suddette previsioni, infatti, sebbene consentano un maggiore indebitamento, co-

³³ La politica degli investimenti pubblici costituisce una vera e propria *golden rule* in senso premiale: la spesa per investimenti è il primo dei "fattori significativi", ai quali occorre fare riferimento, in aggiunta ai criteri qualitativi e quantitativi sanciti dall'art. 126, comma 2, per accertare se vi sia un disavanzo. Nei fattori significativi sono ricomprese le riforme strutturali, derivandone che, ad esempio, nell'ambito del braccio preventivo del patto la Commissione tiene conto dell'impatto positivo delle riforme strutturali sul bilancio, a condizione che esse: siano importanti, abbiano direttamente effetti positivi quantificabili a lungo termine sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, siano attuate integralmente.

munque sempre politicamente e tecnicamente condizionato, lasciano senza soluzione la difficoltà dello Stato in crisi di reperire i finanziamenti sul mercato. Il costo del ricorso al finanziamento e la stessa sua possibilità dipendono, infatti, da condizioni di mercato che, come è noto, penalizzano gli Stati maggiormente indebitati, che spesso sono quelli più in difficoltà e bisognosi in situazioni di emergenza.

L'insufficienza degli strumenti di intervento, evidente nella crisi finanziaria di alcuni Paesi europei a partire dal 2010, ha indotto, seppur con un certo ritardo rispetto al verificarsi delle difficoltà, una evoluzione del sistema attraverso l'adozione di strumenti sempre maggiormente adeguati.

L'evoluzione si è realizzata, non senza contraddizioni ed incertezze, in primo luogo esternamente all'ordinamento europeo, attraverso trattati internazionali per il rafforzamento dell'effettività delle regole di bilancio (*Fiscal compact*) e per la creazione di un meccanismo di intervento per il soccorso finanziario (MES). Inoltre, per il consolidamento del sistema finanziario privato è stato istituito in seno all'ordinamento europeo un sistema unico di vigilanza bancaria (*Banking Union*).

Sul fronte della politica monetaria la mera possibilità – a cui non è stato sinora fatto ricorso – per la Banca Centrale Europea dell'utilizzo dell'*Outright monetary transactions* (OMT), legato all'istituzione del MES, ed il *Quantitative easing* attivato nel 2014 come strumento non convenzionale e transitorio di politica monetaria per fronteggiare la deflazione, hanno avuto complessivamente l'effetto di stabilizzare i mercati dei titoli del debito sovrano.

Il lento riassorbimento della crisi del 2010, con importanti strascichi sul sistema bancario, ha poi visto l'irrompere della crisi sanitaria all'inizio del 2020, con il manifestarsi immediato di nefasti effetti economici e finanziari. Per fronteggiare la crisi pandemica la Commissione europea nel 2020, rinvenendo le circostanze eccezionali previste dai trattati e conseguenti allo *shock* simmetrico indotto dalla crisi sanitaria, ha applicato tempestivamente la c.d. *general escape clause* (GEC).

L'applicazione della clausola, attraverso la deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine³⁴, ha

³⁴ Senza tuttavia determinare la sospensione dell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

consentito agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per sostenere le spese sanitarie e adottare le misure di contrasto agli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19. Tuttavia, al di là della possibilità giuridica del ricorso a nuovo indebitamento, come già in passato, si è posta la questione del suo finanziamento a costi ragionevoli, soprattutto nei confronti dei Paesi finanziariamente più esposti.

A fronte di queste difficoltà, la risposta è stata tempestiva, sia in termini di politica fiscale europea, sia in termini di intervento sul piano delle politiche monetarie.

Absolutamente innovativo è stato il varo del piano europeo di investimenti *Next generation EU*, in parte finanziato da un programma di emissione di debito che ha visto l'Unione Europea in veste di emittente.

Dall'altro, dopo un'iniziale incertezza³⁵, la BCE ha adottato una politica non convenzionale e transitoria per l'acquisto di titoli – anche del debito sovrano – nel mercato secondario denominata *Pandemic emergency purchase programme* (PEEP). Quest'ultima, seppur con l'obiettivo primario di intervenire sulla deflazione, ha spiegato indubbiamente un effetto stabilizzante sui tassi dei titoli sovrani.

Nel luglio 2022, ormai scaduto il Programma PEEP ed a seguito dell'inversione del quadro macroeconomico con l'affermarsi di una spirale inflazionistica, oltre alla minaccia di una recessione economica, la Banca Centrale Europea, pur costretta ad abbandonare le politiche monetarie accomodanti ed indirizzata ad un robusto rialzo dei tassi, ha varato il programma TPI (*Transmission Protection Instrument*) con l'obiettivo dichiarato di facilitare la trasmissione della politica monetaria. Ciò avrà l'effetto di poter efficacemente contrastare gli anomali disallineamenti dei prezzi di mercato dei titoli del debito sovrano. Il TPI, al fine di garantire l'uniformità delle condizioni monetarie, contrastando la frammentazione dell'area euro, consentirà ove ritenuto necessario di acquistare titoli di debito pubblico di un Paese con scadenza compresa tra uno e dieci anni in maniera teoricamente illimitata. Nella relazione del *Governing Council* del 21 luglio 2022 si evidenzia che il TPI «*can be activated to counter unwarranted, disorderly market dynamics that pose a serious threat to*

³⁵ *A dangerous slip-up from Lagarde. The European Central Bank really is there to close spreads*, in *Financial Times*, 12 marzo 2020. Alle incaute parole della Governatrice della BCE del 12 marzo 2020 hanno fatto seguito azioni fortunatamente ben diverse della BCE con il varo del PEEP.

the transmission of monetary policy across the euro area».

I criteri di valutazione che ne consentono il ricorso sono fissati dalla BCE e presentano margini discrezionali di valutazione senza richiedere, come per il programma OMT (*Outright Monetary Transactions*), un accordo di assistenza finanziaria con il MES.

In termini obiettivi, tuttavia, lo Stato non deve essere sottoposto, né a una procedura per disavanzo eccessivo, né ad una procedura per squilibri macroeconomici eccessivi ai sensi della normativa del Trattato. È necessario, altresì, il rispetto del piano concordato per l'utilizzo PNRR e delle indicazioni del Semestre europeo.

L'ambito più ampio di valutazione rimesso alla BCE è relativo alla sostenibilità del rapporto debito/PIL, esercitandosi proprio sotto questo profilo l'intervento su differenziali "*unwarranted*".

Contrariamente a quanto avvenuto prima del 2010, oggi la BCE è dunque in possesso di un *framework* adeguato – reinvestimento dei titoli acquistati nel programma PEEP giunti a scadenza, *Transmission Protection Instrument* e *Outright Monetary Transactions* – e soprattutto di una solida costruzione sul piano giuridico e teorico al fine di interpretare appieno il proprio ruolo non solo in termini di politica monetaria, ma prima ancora di garante della solidità della costruzione della moneta unica.

L'evoluzione tracciata non supera, ma anzi essenzialmente si fonda sulla responsabilità che i singoli Stati sono chiamati ad assumere in termini di sostenibilità di bilancio, principalmente attraverso il rispetto delle regole fiscali, anch'esse tuttavia da rivedere nell'immediato futuro per raggiungere appieno lo scopo.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'esperienza maturata sulla necessità di affrontare globalmente le conseguenze della pandemia, nonché nel momento che si rielabora questa relazione, le crisi geopolitiche ed i conseguenti foschi scenari economici che ad essi si accompagnano, è evidente la necessità di una ridefinizione delle regole di bilancio allo scopo di meglio assicurare la sostenibilità finanziaria dei Paesi europei.

In questa prospettiva ed alla luce del generale principio di prevenzione andrebbero considerate motivo di deviazione fisiologica dalla disciplina di finanza pubblica non solo le già contemplate politiche di

investimento, ma anche l'adozione di quelle azioni idonee a fronteggiare rischi sistemici. Ciò, soprattutto al fine di evitare che impostazioni algoritmiche di regole di bilancio pensate per i "periodi ordinari" finiscano per indebolire proprio quegli apparati (ad esempio, il sistema sanitario, ma anche investimenti in settori di impatto sistemico come energia, innovazione ecc.) che potrebbero minimizzare l'impatto – anche economico e finanziario – del verificarsi di un evento eccezionale futuro. Tale evento eccezionale, peraltro, dovrebbe essere affrontato a costi, spesso non solo economici, ben maggiori di quelli sostenuti per la sua prevenzione.

La contraddizione che si è scontata nelle recenti crisi si è palesata nel distinguere troppo nettamente vincoli di bilancio come regola dell'ordinario ed eventi eccezionali come elemento per consentirne la deroga. Occorrerebbe invece valorizzare in via ordinaria la clausola degli investimenti in settori strategici europei, sia nella direzione di consentire a tal fine un maggiore indebitamento agli Stati, sia attraverso programmi di investimento finanziati con debito europeo. Nella prospettiva della prevenzione e della riduzione del danno alla fonte, ciò indurrebbe ad intervenire sui più significativi rischi sistemici continentali e raggiungere condivisi obiettivi politici sovranazionali.

