



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

# **Organizzazione e attività amministrativa dopo la legge cost. 1/2012**

**Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici  
Facoltà di Giurisprudenza**

**Corso di dottorato in Diritto pubblico  
*curriculum* in Diritto amministrativo**

**dott. Matteo Cortese**

tutor  
Chiar.mo Prof. Andrea Carbone

co-tutores  
Chiar.mo Prof. Cesare Pinelli  
Chiar.mo Prof. Paolo Lazzara

A.A. 2023-2024

*A mio nonno Antonio*

## INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### **Inquadramento storico: bilancio e pubblica amministrazione in Costituzione**

1. Origini storico-pratiche del bilancio e della contabilità di Stato: i presupposti del bilancio.....	5
2. La disciplina costituzionale originaria del bilancio dello Stato .....	15
2.1. La Corte costituzionale e l'art. 81 Cost.....	28
3. L'amministrazione in rapporto alla disciplina normativa del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012 .....	33
4. La gestione del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012 .....	45
5. Le situazioni giuridiche alla luce della disciplina del bilancio .....	54
6. Ancora sul diritto alla salute e i suoi profili organizzativi: il caso delle regioni sottoposte a commissariamento per debito eccessivo .....	67

### CAPITOLO II

#### **L'influenza del diritto UE sulla disciplina interna del bilancio**

1. Dalla nascita della Comunità europea al Trattato di Maastricht .....	81
2. Da Maastricht all'introduzione della moneta unica .....	87
3. Crisi del 2008 e misure correttive dell'Unione europea .....	94
3.1. La prima fase di intervento: le modifiche al Patto di stabilità e crescita.....	94
3.2. La seconda fase di modifiche: dal Patto di stabilità e crescita al <i>Fiscal compact</i> .....	104
4. Il ruolo della Banca centrale europea e delle altre Istituzioni europee: la strada verso il MES.....	110
4.1. <i>segue</i> : gli ulteriori meccanismi di assistenza agli Stati in crisi da parte della Banca Centrale Europea.....	120
5. Il diritto UE del bilancio al tempo della crisi pandemica da Covid-19.....	129
6. Il debito sovrano: uno sguardo socio-economico .....	133

### CAPITOLO III

#### **La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e il suo rapporto con il diritto amministrativo**

1. La riforma costituzionale del 2012: un'introduzione.....	140
1.1. L'art. 81 Cost. dopo la legge costituzionale del 2012: l'equilibrio di bilancio, la nuova disciplina per l'indebitamento e l'obbligo di copertura delle maggiori spese e delle minori entrate .....	145
1.2. Gli artt. 117 e 119 dopo la legge cost. n. 1/2012.....	151
1.3. La legge n. 243/2012 e l'Ufficio parlamentare di bilancio .....	156
2. L'art. 97 Cost. nella versione di cui alla legge cost. n. 1/2012 .....	160
2.1. L'equilibrio dei bilanci.....	161

2.2.	La sostenibilità del debito pubblico .....	162
2.3.	Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico e buon andamento della pubblica amministrazione.....	165
3.	L'impatto dell'art. 97 Cost. sull'organizzazione amministrativa.....	167
3.1.	La nozione finanziaria di pubblica amministrazione: l'elenco Istat.....	169
3.2.	Il giudizio della Corte dei conti sull'iscrizione nell'elenco Istat.....	174
3.3.	La giurisprudenza in materia di iscrizioni nell'elenco Istat: i casi delle Federazioni sportive nazionali e delle Fondazioni teatrali .....	180
3.4.	Il caso delle casse di previdenza privatizzate .....	193
4.	Regioni, enti locali e altre amministrazioni alla luce dell'art. 97 Cost. ....	196
5.	L'attività amministrativa e l'art. 97 Cost. ....	202
5.1.	Interessi e discrezionalità della pubblica amministrazione .....	205
5.2.	La struttura delle situazioni giuridiche soggettive in rapporto all'amministrazione finanziaria: verso gli interessi legittimi fondamentali .....	218
5.3.	Per un superamento della distinzione fra diritti civili e diritti sociali: i diritti (e interessi) contabilmente differenziati .....	234
5.4.	Alcune conseguenze pratiche dell'art. 97, comma 1, Cost. ....	237
6.	I giudici dopo la riforma costituzionale del 2012 .....	245
	<b>CONCLUSIONI</b> .....	254
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	264

## INTRODUZIONE

Sono passati dodici anni dall'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 e dieci anni esatti dalla prima applicazione, nella redazione del bilancio dello Stato, dei suoi principi contenuti nella legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Oltre quindici anni, invece, sono trascorsi dall'esplosione della crisi economica seguita al fallimento della banca d'affari statunitense Lehman Brothers, mentre solo pochi anni ci separano dallo scoppio della pandemia da Covid-19.

Sono questi alcuni dei grandi stravolgimenti che hanno caratterizzato grossomodo gli ultimi due decenni, impattando significativamente anche sul diritto amministrativo che, nel medesimo lasso di tempo, ha vissuto una fase di intense riforme, tra cui si ricordano: la disciplina della anticorruzione e della trasparenza, la c.d. legge Madia e, per quanto di più stretto interesse, la ridefinizione delle regole contabili e di bilancio, tanto dello Stato quanto delle regioni e degli enti locali.

Il contesto storico nel quale hanno preso piede tali riforme è quello relativo alla citata crisi economico-finanziario e alle sue conseguenze in seno all'eurozona<sup>1</sup>. Dall'economia statunitense, la crisi si è presto propagata nei paesi europei, in special modo in quelli più in difficoltà per crescita o per eccessivo debito pubblico.

L'impatto della crisi è stato tale da minare non solo la stabilità ma anche la stessa esistenza dell'area euro. Il che ha imposto la repentina adozione di straordinarie, e per certi versi, inaspettate misure in grado di disinnescare la miccia del debito eccessivo di molti Stati dell'eurozona.

Proprio dal diritto dell'Unione europea è derivata la necessità di rivedere la disciplina normativa del bilancio pubblico, con le forti limitazioni al potere di spesa,

---

<sup>1</sup> Come afferma G.U. RESCIGNO, *Rapporto tra legge rinforzata e legge comune e altre questioni in materia di bilancio a seguito della revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2017, pp. 2377-ss. "C'è un contesto storico ed uno più specificamente giuridico: il contesto storico è dato dagli accordi ed impegni assunti dalla Repubblica italiana che hanno determinato la approvazione ed introduzione delle modificazioni contenute nella l. cost. n. 1/2012; il contesto giuridico è dato da tale legge costituzionale e dalle altre disposizioni ed atti previsti (esplicitamente o implicitamente) da tale legge. Non è escluso che il contesto storico possa assurgere a contesto giuridico, se e nella misura in cui dovesse farsi questione di legittimità della stessa legge costituzionale alla luce dei trattati e degli impegni sottoscritti dalla Repubblica italiana e dei principi costituzionali".

al fine di favorirne il contenimento e di avviare un virtuoso processo di risanamento dei conti pubblici.

La legge cost. n. 1/2012 e la legge n. 243/2012 rappresentano un simile cambiamento. Si tratta di atti legislativi particolarmente significativi perché attuativi della nuova *governance* finanziaria europea.

Invero, il diritto amministrativo è stato travolto anche dalla nuova legislazione sul bilancio non di ascendenza comunitaria.

Subito dopo lo scoppio della crisi economico-finanziaria e prima della predisposizione di nuove regole per fronteggiare situazioni di crisi nei paesi membri dell'eurozona a più alto debito, il legislatore interno ha adottato la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la nuova legge di contabilità e finanza pubblica che, insieme ai suoi vari decreti attuativi, ha ridisegnato sul piano interno la disciplina del bilancio statale. Su questo assetto normativo appena rinnovato si è innestata la disciplina eurounitaria di cui sopra.

Studiando questi temi emerge una certa continuità tra alcune riforme degli anni 2005-2009 e quelle introdotte negli anni successivi al 2012, come se la riforma costituzionale di quell'anno avesse un valore ricognitivo e di "elevazione normativa" di regole che, embrionalmente, erano già state introdotte nell'ordinamento, avviando già di fatto una tutela rafforzata delle finanze pubbliche.

La centralità delle riforme a cui ci si riferisce, rilette alla luce della disciplina costituzionale del 2012, risiede nella loro intrinseca trasversalità. Ogni ambito settoriale del diritto amministrativo (e, invero, costituzionale) ha risentito delle modifiche relative alla disciplina del bilancio. Non a caso, si è registrato un rinnovato interesse da parte della dottrina amministrativistica per le materie afferenti alla contabilità<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Come ha avuto modo di ricordare G. RIVOSACCHI, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra UE, Stato, e autonomie*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2021, pp. 71-ss., sebbene E. CAVASINO, *Editoriale*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024, pp. 5-ss. osservi come l'importanza dello studio della contabilità pubblica avvenga in un momento "storico" in cui scompare "il settore scientifico disciplinare diritto pubblico nelle declaratorie ministeriali". L'A. fa riferimento al recente D.M. 2

Tuttavia, la portata più innovativa ha riguardato il diritto amministrativo nel suo complesso, su cui ci si soffermerà nel presente lavoro.

Infatti, si procederà con un primo capitolo in cui – dopo aver fornito un sintetico contesto storico da cui origina la disciplina del bilancio – si analizzerà la disciplina del bilancio e il suo impatto sul diritto amministrativo fino all’entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012, dando conto dell’esistenza di una “zona grigia”, temporalmente intercorrente tra la legge n. 196/2009 e la citata riforma costituzionale del 2012, in cui l’assetto normativo nazionale vive una fase di assestamento verso la definitiva sistemazione ad opera della legge cost. n. 1/2012.

Il secondo capitolo sarà interamente dedicato all’evoluzione del diritto dell’Unione europea. Partendo dalle scarse disposizioni contenute nel Trattato di Roma del 1957 si vedrà come si sia raggiunta l’attuale disciplina normativa pattizia di diritto internazionale (che costituisce un’ulteriore anomalia nel sistema).

Infine, il terzo capitolo esaminerà brevemente l’attuale quadro normativo costituzionale, per poi concentrarsi sulle novità nel campo del diritto amministrativo derivate dalla nuova *governance* europea e nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica.

Nello svolgere tale analisi, il presente lavoro non potrà non considerare alcune materie specialistiche collaterali che, ancorché non giuridiche, finiscono per influenzare anche lo spazio del “giuridico”. Ci si riferisce alla statistica economica, ma anche alla sociologia, che hanno spesso fornito una base di sapere su cui il diritto ha potuto ergere il proprio edificio.

Va, poi, dato conto del mutamento con cui le Istituzioni europee hanno reagito alle diverse crisi (prima quella del 2008, poi quella *post-pandemia*), esemplificabili nella frase “*ce lo chiede l’Europa*” con cui – all’apice della crisi economica del 2008, ossia nel periodo 2009-2013 – venivano giustificate molte scelte politiche, soprattutto se impopolari, a cui fa da contraltare il programma *Next*

---

maggio 2024, n. 639 recante “Determinazione dei gruppi scientifico-disciplinari e delle relative declaratorie, nonché la razionalizzazione e l’aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari e la riconduzione di questi ultimi ai gruppi scientifico-disciplinari”.

*generation EU*, varato per favorire la ripresa economica dopo la grave crisi derivante dalle chiusure imposte per le esigenze di salute pubblica *post Covid-19*.

L'Europa è oggi diventata una fonte di sviluppo per l'economia. Da matrigna sembrerebbe essere diventata madre, forse anche proprio per evitare di ripercorrere errori probabilmente commessi nella prima grande crisi globale del nuovo millennio.

In tale prospettiva, appare ineludibile l'esame di come la terribile esperienza della pandemia da Covid-19 abbia inciso sulla disciplina finanziaria europea e sul controllo dei conti degli Stati membri.

Nel momento in cui il presente lavoro è praticamente ultimato, è giunta la nuova versione del Patto di stabilità e crescita, la cui approvazione rende gioco forza "precarie" le ricostruzioni qui svolte, specialmente per quanto riguarda i profili di diritto dell'Unione europea, sebbene *prima facie* non sembra si sia in presenza di una discontinuità rispetto alla precedente versione del Patto di stabilità e crescita. Del pari, non sembra neanche possa dirsi definitivamente accantonato l'impianto normativo messo in piedi con il *Fiscal compact*.

## CAPITOLO I

### **Inquadramento storico: bilancio e pubblica amministrazione in Costituzione**

SOMMARIO: **1.** Origini storico-pratiche del bilancio e della contabilità di Stato: i presupposti del bilancio; **2.** La disciplina costituzionale originaria del bilancio dello Stato; **2.1.** La Corte costituzionale e l'art. 81 Cost.; **3.** L'amministrazione in rapporto alla disciplina normativa del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012; **4.** La gestione del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012; **5.** Le situazioni giuridiche alla luce della disciplina del bilancio; **6.** Ancora sul diritto alla salute e i suoi profili organizzativi: il caso delle regioni sottoposte a commissariamento per debito eccessivo

#### **1. Origini storico-pratiche del bilancio e della contabilità di Stato: i presupposti del bilancio**

Ciascun individuo e ciascuna comunità organizzata hanno la necessità di reperire le risorse materiali e finanziarie per perseguire i propri bisogni, indipendentemente dalle loro dimensioni e dal tipo dei bisogni.

A tale evenienza non viene meno lo Stato<sup>3</sup>, chiamato a ricercare i mezzi per far fronte ai numerosi, e sempre più ampi, compiti che esso è chiamato a svolgere<sup>4</sup>. Possono variare i compiti (storicamente tale variazione è avvenuta in senso espansivo), può cambiare l'ammontare delle risorse di cui lo Stato ha bisogno in un preciso momento storico, ma non potrà venire meno la necessità di accaparrare un volume, sia pure minimo, di risorse.

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti sul concetto di Stato si veda: G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Padova, 1964; S. CASSESE, *Lo Stato*, «stupenda creazione del diritto» e «vero principio di vita» nei primi anni della rivista di diritto pubblico (1909-1911), in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987, pp. 502-ss.; ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; G. DEL VECCHIO, *Studi sullo Stato*, Milano, 1958; ID., *Lo Stato*, Roma, 1953; V. GUELI, *Dottrina dello Stato e del Diritto*, Roma, 1959; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, ed. Comunità, 1963; G. JELLINEK, *La teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1949; V.E. ORLANDO, *Lo Stato e la realtà*, in *Rivista di diritto pubblico*, anno III, pp.1-ss.; A. PASSARIN D'ENTREVES, *La dottrina dello Stato*, Torino, 1962; O. RANELLETTI, *Gli organi dello Stato (concetto, natura e rapporti)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909, pp.3-ss.

<sup>4</sup> Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, I, 1979, Milano, p. 4; G. DEL VECCHIO, *Studi*, cit., p. 73.

A tal riguardo, va ribadito l'assunto per cui tanto più uno Stato è democratico quanto più elevata sarà la spesa pubblica<sup>5</sup>, al punto da indurre la letteratura economica a intravedere nel bilancio statale la rappresentazione delle preferenze della collettività<sup>6</sup>.

È da tale elementare bisogno che nasce e si sviluppa il bilancio e la relativa e controversa disciplina di studio quale è la contabilità pubblica.

L'esigenza di dotarsi di un bilancio è sempre stata avvertita da qualunque organizzazione "statuale", dagli imperi dell'età antica fino ai comuni medievali<sup>7</sup>. Tuttavia, è soltanto con l'evoluzione in senso liberale e, successivamente, pienamente democratica degli Stati, che la disciplina del bilancio ha subito i maggiori cambiamenti, al punto che si è assistito a un mutamento del documento di bilancio, in parallelo alla diversa concezione dello Stato.

Cambiamenti che sono finiti anche per coinvolgere i bisogni per i quali lo Stato reperiva risorse. Se in epoca moderna erano principalmente le guerre a richiedere maggiori entrate tributarie, oggi sono i bisogni derivanti dallo Stato sociale a imporre una continua ricerca di mezzi finanziari per soddisfare quei diritti sociali sempre più reclamati e giuridicamente riconosciuti<sup>8</sup>.

L'originaria concezione del bilancio era quella di "affare del principe", il cui patrimonio costituiva anche il patrimonio dello Stato sul quale regnava<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Come si rinvia in A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835), Paris, 1981. In senso analogo si veda M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 24, secondo cui la crescita quantitativa della spesa pubblica si ha con le prestazioni connesse allo sviluppo dello stato sociale.

<sup>6</sup> Sul punto si veda M. PANTALEONI, *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, in *La rassegna italiana*, 1883, pp. 25-60, ora in *Scritti varii di economia*, Palermo-Milano, 1904, pp. 49-110 e in F. VOLPI (a cura di), *Teorie della finanza pubblica*, Milano, 1975, pp. 46-78.

<sup>7</sup> Va precisato che il bilancio quale documento per come è oggi conosciuto non esisteva fino al medioevo. Prima di allora esisteva soltanto un prospetto sul quale erano riportate le entrate e le spese e sulla base di tale documento di natura esclusivamente contabile, il sovrano orientava le proprie scelte, cfr. S. BUSCEMA, *Trattato*, cit., vol. II, p. 389.

<sup>8</sup> Per taluni studiosi si tratterebbe della c.d. "finanza della riforma sociale" che "costituisce un tentativo di fronteggiare talune istanze dei movimenti radicali, e in particolare del socialismo, con l'impiego della finanza a fini di redistribuzione della ricchezza", cfr. S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1964, p. 7.

<sup>9</sup> Osserva Giannini che "nello stato patrimoniale, l'apparato amministrativo è l'apparato del principe: teoricamente non del principe come persona, ma come istituzione, cioè come corona; effettivamente invece più del primo che della seconda", cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1960, p. 43. Il passaggio dallo Stato patrimoniale allo Stato di diritto,

In seguito, tale scenario è mutato radicalmente. L'affermazione dello Stato di diritto ha imposto che ogni potere statale fosse previsto da una disposizione legislativa. Il che non poteva non avere riflessi sulla disciplina del bilancio<sup>10</sup>.

In altre parole, si è dovuto “legificare” il bilancio, sia come atto sia come rapporto giuridico, contribuendo alla nascita della contabilità di Stato, da intendersi però in senso “squisitamente giuridico”. Con ciò si vuol dire che i problemi di tale branca della scienza giuridica vanno affrontati con “metodo giuridico” rifuggendo una impostazione meramente “ragionieristica” della materia<sup>11</sup>.

In siffatto contesto è possibile notare che, proprio a cavallo tra il Seicento e il Settecento, si è assistito alla trasformazione del bilancio da semplice documento contabile interno all'amministrazione, a documento di natura composita (su cui si veda *infra*) posto alla base della dialettica tra Parlamento e Governo che, da quel momento, ha iniziato a caratterizzare lo Stato democratico<sup>12</sup>.

---

tuttavia, non ha dotato di irrilevanza alcune questioni legate all'amministrazione dei beni delle monarchie. Sebbene estranea al tema in esame, la questione risulta di un certo interesse per le sue ricadute sul piano finanziario. Merita un approfondimento la efficace ricostruzione delle interferenze tra bilancio dello Stato e beni della Corona in Italia contenuta in P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari, 2020, p. 72, ove viene illustrata il problema della natura pubblica o privata dell'amministrazione regia. Questa, infatti, era rappresentata dalla lista civile e dai beni della dotazione regia. La natura privata comportava l'insindacabilità da parte del Parlamento dell'amministrazione dei beni della lista civile e della dotazione regia effettuata dal Ministro della Real Casa. La natura pubblica, invece, avrebbe sottoposto la gestione delle somme al controllo del Parlamento.

<sup>10</sup> Come osserva S. BUSCEMA, *Trattato*, cit., p. 6, ma si veda anche G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Bologna, 1894.

<sup>11</sup> Con la precisazione fatta da S. BUSCEMA, *Trattato*, cit., p. 7, secondo cui il “metodo giuridico non può essere idolatrato al punto da pervenire a conclusioni formali e astratte”. Nello stesso senso si veda, con riferimento al diritto costituzionale, F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, 1965, p. 49, a mente del quale “non può disconoscersi che se si prescindesse completamente dalla sua matrice politica (che permea soprattutto ed immediatamente, per la sua stessa natura, il diritto costituzionale, quale sistema basilare dell'intero ordinamento giuridico della collettività organizzata a Stato), si rischierebbe di non intendere od anche di fraintendere la vita reale degli istituti, nelle loro determinanti storiche e nelle loro finalità concrete”.

<sup>12</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, 2005, Torino, p. 59-ss; F. ZACCARIA, *Il bilancio dello Stato*, 1969, Cagliari, pp. 8-10. Di vera e propria “origine” del bilancio parla S. BUSCEMA, *Trattato*, vol. II, p. 389, nel sostenere la tesi per cui il bilancio diviene uno strumento politico-costituzionale in parallelo al sorgere dei parlamenti. Nello stesso senso, E. MORSELLI, *Teoria generale della finanza pubblica*, Padova, 1935, p. 108, così descrive il predetto parallelismo: “l'odierna dottrina suole unire al bilancio il diritto della nazione di rifiutare o accordare imposte, diritto che si esplica mediante l'autorizzazione dei poteri competenti al governo, di fare determinate spese e di conseguire determinate entrate”.

Attorno a questa tendenza evolutiva si registra una (insolita) convergenza tra lo sviluppo istituzionale che ha caratterizzato l’Inghilterra *post* Gloriosa rivoluzione e la crescita degli apparati statuali nell’Europa continentale. Al di là delle evidenti differenze – la prima già avviata verso un percorso chiaramente democratico, i secondi ancora sotto il giogo dell’*ancien regime* – il bilancio è divenuto lo strumento principale per porre in relazione l’organo esecutivo, diversamente incardinato nell’architettura istituzionale dei singoli paesi, e il Parlamento (ossia le assemblee legislative, che presero piede nel continente)<sup>13</sup>.

Comune è la causa di questa evoluzione, da rinvenirsi principalmente nell’insufficienza del patrimonio personale del sovrano, insieme alle entrate di natura feudale, a fronte dell’aumento della ricchezza privata, specie derivante dagli scambi commerciali.

Di qui l’esigenza, per il sovrano, di chiedere ai sudditi il consenso – indispensabile per il principio di autoimposizione<sup>14</sup> – a prelevare una quota della loro consistenza patrimoniale, ricevendo in cambio l’assenso regio alle richieste avanzate dai “rappresentanti” dei sudditi medesimi<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Il contesto storico in cui è maturata questa evoluzione è ben riportato in P. ANDERSON, *Lo stato assoluto. Origini ed evoluzione dell’assolutismo occidentale e orientale*, Milano, 2014, pp. 41-ss.

<sup>14</sup> Principio per il quale “il sovrano non [ha] il potere di imporre prestazioni di tipo tributario ai sudditi senza il consenso dei medesimi e, per essi, dei loro rappresentanti”, cfr. A. BRANCASI, *L’ordinamento...*, cit., p. 59. Nello stesso senso si veda R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2003, p. 587, ove si richiama la relazione tra il prelievo fiscale e il finanziamento delle spese posta a fondamento dell’attività finanziaria pubblica.

<sup>15</sup> Si veda il discorso di Cavour in occasione della presentazione della legge 23 marzo 1853, n. 1483, “Gli atti più importanti dei Governi sono quelli che si riferiscono al tesoro pubblico e devono quindi dare ai contribuenti, che scarificano parte dei loro averi a prò dello Stato, la assicuranza che quei denari si riscuotono legalmente e ricevono la loro esatta destinazione. Sono ad un tale effetto stabilite regole che fissano le operazioni relative dal momento in cui quel denaro si riscuote dai contribuenti a quello in cui si paga ai creditori dello Stato ed impediscono l’impiego arbitrario ed illegale della fortuna pubblica. Sono queste regole che, toccando una maggiore quantità di interessi individuali, interessano più direttamente la società, e possono far penetrare il benessere nelle popolazioni e dare maggior forza ai governi. La legge di contabilità è, infatti, legge di grande importanza costituzionale e amministrativa perché provvede al modo come il Parlamento abbia ad esercitare la più preziosa delle sue prerogative, nell’autorizzare le imposte ed il pagamento dei servizi provvede ai mezzi con cui tale prerogativa abbia effetto pratico, previene con una adatta controlleria gli abusi degli amministratori e dei gestori, rende possibile seguire con occhio vigile l’andamento economico e finanziario della cosa pubblica e provvedere all’occorrenza come meglio richiede la tutela dello Stato”, il passo è ripreso da F. ZACCARIA, *Il bilancio...*, cit., p. 11.

Tali votazioni avvenivano in assemblee, antesignane degli odierni parlamenti, attraverso le quali i cittadini entrano nelle scelte fino ad allora riservate alle prerogative regie. L'assenso alla prestazione patrimoniale, infatti, risulta "condizionato" dall'uso che il sovrano deve fare con quelle risorse finanziarie.

Nasce, quindi, un modello che poi si svilupperà in modo più definito e che assumerà i contorni: *i*) dell'attuale potestà legislativa della Camere<sup>16</sup>, *ii*) della riserva di legge sulle prestazioni patrimoniali (e, per quel che concerne la Costituzione italiana, anche quelle personali), nonché *iii*) della stabilità dei tributi, soggetti a principi direttamente contenuti in Costituzione.

Il consolidamento di questo modello comporta l'emersione di un'attività di indirizzo politico in capo ai parlamenti, che attraverso il bilancio entrano nell'amministrazione dello Stato<sup>17</sup>.

Corollario di ciò è la diversa e multiforme natura che assume progressivamente il bilancio. Non più, come si è accennato, un atto contabile meramente interno all'amministrazione, in grado di indicare le variazioni economico-patrimoniali e finanziarie in un determinato periodo di tempo, bensì un atto espressione, anzitutto, dell'indirizzo politico manifestato con una deliberazione legislativa del Parlamento<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Osserva Brancasi sul punto che "per la loro origine storica, ma anche per la fondamentale funzione che attualmente svolgono, i bilanci pubblici sono deliberati dall'organo assembleare dell'ente a cui si riferiscono ed assumono la forma tipica degli atti con cui tale organo esercita la pienezza dei suoi poteri. Ciò significa che, nel caso di enti forniti di potestà legislativa (Stato, Regioni, e Province autonome), il bilancio assume la forma giuridica della legge", cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., p. 75.

<sup>17</sup> Sul punto si veda, S. BUSCEMA, *Trattato*, cit., vol. II, p. 352 e M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, p. 399, secondo cui, pur rinvenendosi l'indirizzo politico in molte occasioni, "la discussione dei bilanci tende a divenire, nella prassi costituzionale, la sede più importante per fissare l'indirizzo politico. E se nel corso dell'esercizio finanziario il governo cade, può accadere che il nuovo governo proponga delle variazioni di bilancio per un nuovo indirizzo politico".

<sup>18</sup> Il bilancio diventa, dopo la fiducia, il più importante elemento collegato alla responsabilità politica del Governo. Si è in presenza di un vero e proprio parallelismo tra gli stati previsionali dei singoli ministeri che compongono la legge di bilancio (specie dopo l'unificazione voluta dalla legge Curti) e la responsabilità individuale per gli atti del proprio dicastero prevista dall'art. 95, comma 2, Cost. per ciascun ministro.

La dottrina ha anche evidenziato che non appare peregrino ipotizzare che la funzione di indirizzo rappresenti anche il limite per lo stesso organo che lo ha deliberato. In altri termini vorrebbe dire che il Parlamento, votando il bilancio, ne riconosce implicitamente i suoi limiti e, dunque, autovincola le proprie scelte future. In tal senso, v. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., p. 84.

In tal guisa, il bilancio assume, anzitutto, una valenza legislativa, pur continuando ad essere il principale strumento di valutazione contabile dell'amministrazione, indispensabile per la gestione operativa quotidiana dell'amministrazione, che necessita talvolta di aggiustamenti e correzioni<sup>19</sup>.

Esso, inoltre, diviene il modello sul quale si parametreranno i bilanci degli enti pubblici, principalmente dei Comuni e delle Province e, con l'ampliamento degli enti pubblici (territoriali e non), anche di tutti questi ultimi.

La caratteristica peculiare del bilancio pubblico è la sua natura autorizzatoria. Autorizzazione che si intende limitata alle sole spese, vigendo per le entrate il diverso principio contenuto nell'art. 219 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, secondo il quale resta fermo il diritto dell'ente pubblico di riscuotere le entrate non previste in bilancio<sup>20</sup>. Ne consegue che la precipua valenza autorizzatoria vale solo per le spese, vigendo per le entrate la mera natura previsionale delle stesse (al pari di un bilancio di qualunque altro ente, anche privato).

Questo sistema, invero, è rimasto inalterato fino ai nostri giorni ma, per l'effetto di precise scelte di politica legislativa, nonché di oculata gestione amministrativa improntata al buon andamento che si affronteranno *infra*, risulta essere vero soltanto in parte. L'autorizzazione alle spese, infatti, è legittima soltanto se accompagnata dall'indicazione delle maggiori entrate cui farvi fronte. Entrate e spese, attività e

---

<sup>19</sup> Viene qui in rilievo la distinzione tra il bilancio politico e il bilancio amministrativo. Il primo serve a mettere in condizioni il Parlamento e il Governo di operare nell'ambito delle rispettive prerogative istituzionali. Di guisa che il bilancio politico si presenta meno articolato, fornendo al Parlamento quelle informazioni indispensabili per consentirne l'approvazione senza che ciò sfoci in un sovraccarico di informazioni che diverrebbe disfunzionale.

Dall'altro lato, invece, il bilancio amministrativo è più articolato e individua distintamente i centri di spesa (centri di responsabilità amministrativa) e opera in concreto l'assegnazione dei *budget* gestionali ai dirigenti generali (conformemente al principio di separazione tra l'indirizzo politico e l'attività gestionale *ex art. 4 d.lgs. n. 165/2001*). Sul punto si veda A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., pp. 84-96.

Non è un caso che il bilancio sia stato definito da autorevole dottrina "atto di determinazione dell'indirizzo politico, programma finanziario applicativo dell'indirizzo politico, precetto contabile per l'apparato dell'amministrazione dello Stato", cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 420, ripreso da E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: dove nascono i problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, pp. 681-ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., 11; A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio (diritto pubblico)*, voce in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1987.

passività, si riappropriano di quel legame fisiologico che le vede voci contrapposte di un unico documento<sup>21</sup>.

Il rapporto tra entrate e spese in bilancio comporta, secondo una parte della dottrina, una visione “finanziaria” e non soltanto tributaria dell’art. 53 Cost., che chiama in causa i cittadini a concorrere alle spese pubbliche secondo criteri di progressività.

Tale ipotesi sembra smentire l’idea per cui solo per le spese vale la natura strettamente autorizzatoria del bilancio, venendo in evidenza un sistema in cui le poste (attive e passive) del bilancio sono in realtà collegate.

Si tratta di una evoluzione del bilancio, l’ennesima della sua secolare storia, che impone una rilettura in ottica finanziaria dello stesso art. 53 Cost.

D’altra parte, il fatto che i tributi fin dall’art. 30 dello Statuto albertino dovevano essere istituiti con legge (oggi si veda l’art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), insieme all’approvazione, sempre con legge, del bilancio, rende evidente il collegamento tra le imposte e la spesa pubblica<sup>22</sup>.

In tale prospettiva ha buon gioco chi afferma che “il limite alle spese pubbliche si raccorda con la capacità contributiva dei soggetti”<sup>23</sup>, in quanto appare evidente

---

<sup>21</sup> Sul punto si veda, G. MELIS, *L’interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003, p. 209.

<sup>22</sup> Cfr. M. AULENTA, *Gettito e gittata dei tributi. La contribuzione alla spesa pubblica mediante il pubblico bilancio*, in *Riv. Dir. fin. Scienza finanze*, 1, 2021, p. 46; M. TRIMELONI, *Diritto tributario* (voce), in *Digesto, sez. comm., IV*, 1989, Torino, p. 658- ss., ove si legge che “anche le leggi relative alle figure di entrata debbono essere recepite dalla legge di bilancio; e che l’effetto che ne deriva si traduce nell’autorizzazione all’accertamento ed alla riscossione di esse («Formano oggetto di approvazione parlamentare solo gli stanziamenti di cui ai numeri 2 e 3»); e cioè, l’ammontare delle entrate che si prevede di accertare e di incassare: art. 2, L. 5 agosto, 1978, n. 468); F. FORTE, *Causa del potere finanziario e capacità contributiva*, in *Corr. trib.*, 24, 2007, p. 1940.

Analoga prospettiva del rapporto tra entrate e spese per garantire l’equilibrio del bilancio, e quindi una lettura finanziaria del prelievo tributario, può essere proposta con riferimento all’autonomia tributaria di regioni ed enti locali, uscita rafforzata dalla riforma del Titolo V del 2001. Sul punto, si veda L. DEL FEDERICO, *L’autonomia tributaria delle regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda bis verso l’attuazione dell’art. 119*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2007, pp. 395-ss.

<sup>23</sup> Cfr. M. AULENTA, *Gittata...*, cit., p. 64, che prosegue affermando che “in tale raccordo, la determinazione della misura delle spese pubbliche non può non essere condizionata dalla valutazione preliminare della capacità contributiva dei soggetti. Se il dovere di contribuzione alle spese pubbliche è delineato dalla capacità contributiva, ne discende che anche le spese sono correlate (nel senso d’incontrare un limite) alla capacità contributiva dei soggetti, poiché “la nozione di tributo deve essere imperniata sul principio costituzionale di contribuzione, in ragione della capacità contributiva. Tale impronta viene a confermare l’appartenenza delle figure tributarie al sistema di bilancio dell’ente pubblico, essendo il dovere di contribuzione (di cui il tributo è termine di

che le possibilità di spesa diventano intimamente collegate alla possibilità di acquisire un pari volume di entrate da parte dei cittadini.

A tal riguardo, deve osservarsi che da tempo la dottrina ha parlato di soggetti attivi della contabilità pubblica<sup>24</sup>, per tali intendendosi i cittadini contribuenti, i quali mutano la loro natura soggettiva in un duplice senso. Per un verso, perché vengono visti in un'ottica opposta a quella propria del diritto tributario; per altro verso perché sono cittadini, non più sudditi. La mutazione "genetica" appare densa di significato, in quanto essendo cittadini possono ora partecipare all'esercizio della sovranità.

D'altronde, lo stesso art. 1, comma 2, Cost. enuncia solennemente che la sovranità appartiene al popolo e che il suo esercizio (da parte del popolo) avviene nei limiti e nelle forme stabilite dalla Costituzione stessa. La menzionata norma svolge una duplice funzione: quella di scindere "titolarità" ed "esercizio" della sovranità che, ripercuotendosi nella contabilità pubblica, consente a quest'ultima di attribuire ai contribuenti una posizione di "fornitori di risorse" per il concreto perseguimento dei fini pubblici perseguiti dallo Stato.

Il progressivo avvicinamento del diritto tributario alla contabilità pubblica ha fatto emergere, nel tempo, una visione finanziaristica della stessa contabilità pubblica.

Studiosi come Ingrosso, Giannini A.D., Gangemi, ma soprattutto Gaetano Vitagliano ritenevano che il diritto finanziario fosse suddiviso in due parti: la

---

attuazione) correlato necessariamente con le spese dell'ente medesimo". La finalizzazione dei tributi alle pubbliche spese, dovuta ex art. 53, primo comma, Cost., presuppone pertanto l'utilizzo imprescindibile di uno strumento, il bilancio pubblico, ove la spesa deve rispondere alla tutela di un interesse pubblico legislativamente posto, e che, in correlazione, il tributo, quale contribuzione alle spese pubbliche, è proiettato al perseguimento di quelle stesse finalità di carattere pubblico, perseguendo così un "vincolo" che è generale, poiché applicato generalmente a tutto il bilancio pubblico"; si veda anche C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, p. 161.

<sup>24</sup> Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. I, p. 101-ss.; nello stesso senso è anche R. PEREZ, *Finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 2496 che descrive la finanza pubblica come "l'insieme delle attività con le quali i soggetti che compongono la Repubblica – lo Stato, le regioni e gli enti locali – servendosi di una specifica organizzazione, si procurano le entrate necessarie a sostenere la spesa per l'erogazione dei servizi alla collettività (sanità, trasporti, scuola, pensioni, ecc.), incidendo, in tal modo sui processi di distribuzione del reddito nazionale e quelle dalle quali dipende il funzionamento delle strutture pubbliche".

contabilità di Stato e il diritto tributario<sup>25</sup>. In tal modo si collegavano, anche nella definizione della materia oggetto di studio, le spese alle entrate, superando in parte quella distinzione tra autorizzazione (per le spese) e mera previsione (per le entrate). Vi è anche da dire che la contabilità di Stato, come disciplina, viene tradizionalmente ricollegata al diritto amministrativo. È Zaccaria a ribadire l'affinità, anche sistematica, tra la contabilità e lo studio dell'attività giuridica della pubblica amministrazione<sup>26</sup>.

Una contiguità imposta dall'analisi funzionale della pubblica amministrazione, intesa quale insieme di attività (resa possibile da un apparato organizzativo stabile) indispensabile per la cura in concreto, la gestione della cosa pubblica e, quindi, il traghettamento dall'astrattezza della legge alla concretezza dell'amministrazione.

Il "concretizzarsi" del bilancio in capo all'amministrazione è reso possibile perché è nell'amministrazione pubblica che è incardinato il "governo" del bilancio e dell'intera attività della finanza pubblica che richiede, ormai, un unico centro di governo per le entrate e le spese, rappresentato dal Ministero dell'economia e delle finanze, riunito soltanto relativamente di recente in attuazione delle riforme Bassanini di fine anni '90 ad opera del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (fermo il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 sulla Presidenza del Consiglio)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Sulle varie scuole di pensiero attorno alla collocazione sistematica della contabilità di Stato, si veda *ex multis* A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e società*, 2001, pp. 501-ss.; G. COLOMBINI, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, anno LIX, 1-2; G. FALSITTA, *La sistemazione del diritto finanziario nella coeva opera di O. Ranelletti e di A.D. Giannini e la data di nascita della "scuola" finanziaria napoletana*, in *Riv. dir. trib.*, 9, 2004, p. 959-ss. Una ricostruzione della nascita, dello sviluppo e del declino della disciplina è contenuta in G. RIVOCCHI, *La decisione di bilancio...*, cit., 2021. In ogni caso, sussiste una difficoltà intrinseca a definire la contabilità pubblica, il che spiega la difficoltà con cui è assurta ad avere dignità di autonoma materia di studio. Si veda anche la sentenza Corte cost., 31 marzo 1965, n. 17.

<sup>26</sup> Cfr. F. ZACCARIA, *Il bilancio...*, cit., p. 18.

<sup>27</sup> Una ricostruzione accurata dei decreti in esame e della disciplina specifica del Ministero dell'economia e delle finanze è contenuta in L. FIORENTINO-A. PAJNO, *Il Ministero dell'economia e delle finanze (articoli 23-26)*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio dei ministri*, Bologna, 2000, pp. 259-ss. Sul rapporto tra finanza pubblica ed esigenza di riforma dell'amministrazione, si veda R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., pp. 600-602.

Una panoramica sul ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze (nelle sue diverse denominazioni) è contenuto in S. CASSESE, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1, 1973, pp. 39-ss., ove si evidenzia che la direzione dell'amministrazione avviene sostanzialmente attraverso la decisione e il controllo sulla spesa

La riforma è di portata storica in quanto, dopo anni in cui il Ministero del Tesoro era strutturalmente separato da quello delle Finanze, nonché da quello del Bilancio e della Programmazione economica, si è riconosciuto anche sul piano dell'assetto organizzativo l'importanza di un unico centro di direzione della finanza pubblica, sia per quel che concerne la materiale predisposizione del bilancio, sia per quello che concerne la disciplina delle entrate e delle spese.

In tale assetto organizzativo, assume ancora una maggiore centralità (se possibile) la Ragioneria generale dello Stato, organo amministrativo cui è affidata la gestione di tutta l'attività finanziaria pubblica<sup>28</sup>.

---

pubblica. Tale aspetto è ripreso da E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 39-ss.

In tale prospettiva S. BOTARELLI, *Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento*, in *Riv. dir. fin.*, 2, 2010, pp.173-ss., evidenzia che “un diverso ruolo del Parlamento e del Governo (e dei poteri loro riconosciuti) in tema di controllo della finanza pubblica sembra derivare, pur se da due diverse posizioni concettuali, dallo spostamento del baricentro del controllo della spesa pubblica dal Parlamento al Governo”, rafforzando l'idea secondo cui il cuore della gestione del bilancio spetti al potere esecutivo, in quanto potere da cui dipende, ex art. 95 Cost., l'amministrazione. All'interno dell'amministrazione, poi, l'A. evidenzia come il ruolo della Ragioneria sia sempre più centrale.

<sup>28</sup> La Ragioneria è stata spesso al centro di un ampio dibattito politico, le cui posizioni oscillano tra chi ritiene la Ragioneria un baluardo irrinunciabile per la difesa delle finanze pubbliche e chi, invece, manifesta dissapori verso una struttura burocratica che esercita indubbiamente poteri di un certo peso. Controversa è anche la genesi di tale struttura, risalente alla legge 22 aprile 1869, n. 526 (legge Cambray Digny), avente lo scopo di creare “un ufficio di contabilità centrale, distinto in una tesoreria generale dello Stato per il maneggio del pubblico denaro e una ragioneria generale dello Stato per la regolare tenuta delle scritture”. Successivamente, degna di nota è la riforma De Stefani del 1923, realizzata ad opera del R.D. 31 dicembre 28 gennaio 1923, n. 126, che istituì un'amministrazione “a rete”, per cui gli uffici di ragioneria dei vari ministeri divennero uffici della Ragioneria generale dello Stato, secondo uno schema tutt'ora vigente. Le critiche serrate rafforzavano la battuta di Carlo Petrocchi, in relazione alla legge Cambray Digny, “dell'amministrazione senza conti e dei conti senza amministrazione”, denotando una mancanza di organicità nell'esercizio della funzione amministrativa su cui si veda C. CAGLI, *La riforma burocratica e la giustizia nell'amministrazione*, Roma, 1918; S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, pp. 161-ss. (ove sono ricostruite compiutamente la storia e le caratteristiche dell'amministrazione finanziaria italiana); G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020, pp. 287-ss.; ID., *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014, pp. 297-ss.

Una sintesi delle vicende storiche della disciplina normativa è contenuta in A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio...*, cit.

Sulla Ragioneria generale dello Stato oggi si veda: E. D'ALTERIO, *La «bollinatura» della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017; ID., *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021; D. LA ROCCA, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987; G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, Relazione svolta in occasione della cerimonia di apertura delle manifestazioni celebrative del 1° centenario della Ragioneria generale dello Stato, Roma, 22 aprile 1969, adesso in MINISTERO DEL TESORO, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, 1969, pp. 27-ss.

Anche alla luce delle citate modifiche organizzative, appare evidente che è nella contabilità di Stato, dunque nel bilancio, che il diritto costituzionale entra in più stretto contatto con il diritto amministrativo, in uno schema per il quale il primo diventa presupposto per il secondo.

Nel corso del presente lavoro si avrà modo di vedere in concreto il solido legame tra la disciplina costituzionale del bilancio, retta dall'art. 81 Cost. e la disciplina amministrativa del bilancio, su cui incombe l'art. 97 Cost., non a caso oggetto di modifica congiunta ad opera della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1.

La linea evolutiva cui si è potuto soltanto accennare nel presente paragrafo mostra una tendenza del bilancio: quella di coinvolgere organi politico-costituzionali nell'attività autorizzatoria e quella dei cittadini, chiamati a contribuire alle spese pubbliche nei limiti (quantitativi e di finalità) autorizzati dal e con il bilancio.

Oggetto di approfondimento del prossimo paragrafo sarà il modo in cui il bilancio si è "calato" nell'assetto costituzionale repubblicano.

## **2. La disciplina costituzionale originaria del bilancio dello Stato**

L'originaria disciplina che la Costituzione riserva(va) al bilancio, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, è scarna. Vi è, infatti, un'unica disposizione che detta le coordinate fondamentali per la materia: l'art. 81<sup>29</sup>. A

---

<sup>29</sup> Si veda *funditus* R. PEREZ, *La finanza...*, cit., p. 605-ss.; F. ZACCARIA, *Bilanci pubblici – legge finanziaria*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Torino, 1983, pp. 515-ss.; L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956.

È d'uopo precisare che oltre all'art. 81 la Costituzione si occupa, sia pure "indirettamente" del bilancio, negli artt. 23 e 53 per quanto attiene al prelievo fiscale previsto esclusivamente con legge (art. 23) e secondo criteri di progressività (art. 53); gli artt. 117 e 119 per il coordinamento con la finanza regionale e degli enti locali, che tiene in considerazione la riforma costituzionale apportata dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nonché l'art. 97 in cui le esigenze del bilancio sono enucleabili dal principio di buon andamento; gli artt. 100 e 103 in materia di controlli sulla contabilità pubblica. Come si vede la Costituzione si preoccupa di disciplinare singoli momenti della "vita" della finanza pubblica: entrate, spese (con obbligo di copertura), procedimento di bilancio e controlli. Merita di essere segnalato, per completezza, anche l'art. 75 che vieta il referendum per le leggi tributarie e di bilancio.

Sebbene non a livello costituzionale in senso stretto, anche i regolamenti parlamentari svolgono una funzione certamente non secondaria nella disciplina del bilancio. È stato osservato sempre da R. PEREZ, *La finanza...*, cit., pp. 608-609, che i regolamenti parlamentari contribuiscono a una

questa norma si aggiungono una serie di leggi ordinarie in funzione essenzialmente integrativa del dettato costituzionale, al fine di completarne il quadro di riferimento<sup>30</sup>.

È d'uopo precisare che ci si sofferma ora sulla disciplina costituzionale antecedente alla modifica apportata dalla legge cost. n. 1/2012, al fine ricostruirne l'evoluzione storica<sup>31</sup>.

Orbene, la versione originaria dell'art. 81 Cost. consta di quattro commi dai quali si inferisce: *i*) la natura annuale dei bilanci e del rendiconto consuntivo (conformemente al principio dell'annualità), nonché la riserva dell'iniziativa legislativa in *subiecta materia* da parte del Governo<sup>32</sup>; *ii*) il termine massimo per

---

maggior sensibilizzazione del Parlamento verso le tematiche della contabilità (di vitale importanza nell'ottica del risanamento della finanza pubblica), mediante la prescrizione di alcune norme procedurali in materia di bilancio. Tra le più rilevanti modifiche apportate con la modifica dei regolamenti parlamentari del 1989 è il venir meno del voto segreto sul bilancio.

<sup>30</sup> La normativa di rango ordinario vede nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (più volte riformata) l'architrate che regge l'intero sistema normativo, affiancata da alcuni decreti legislativi ad essa "collegati". In precedenza, un ruolo significativo è stato svolto dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 e, ancora prima, dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 in parte ancora in vigore.

<sup>31</sup> Si coglie l'occasione per segnalare che la dottrina in materia di bilancio è estremamente vasta. L'evoluzione in chiave storica della disciplina della legge di bilancio può essere esaminata alla luce dei seguenti autori: G. RICCA SALERNO, *La legge del bilancio*, Milano, 1880; A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato di diritto amministrativo*, IX, Milano, 1902, pp. 373 ss.; G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910; G.B. VALENTINI, *Il bilancio pubblico*, Milano, 1927; A. GIANNINI, *Sulla legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1954, II, pp. 67 ss.; F. DI RENZO, *Il bilancio dello Stato e il suo contenuto giuridico*, Empoli, 1957; V. SICA, *Osservazioni sulla «legge del bilancio»*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, I, pp. 55; ID., *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964; S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1966; ID., *Il bilancio*, Milano, 1971; A. AMATUCCI, *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970; P. CAPALDO, *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Milano, 1973; G. PASSALACQUA, *Il bilancio dello Stato: un istituto in trasformazione*, Milano, 1977; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986; P. DE IOANNA-G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007; G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010, oltre ai testi citati in seguito riferiti al periodo successivo e oggetto di più ampie riflessioni nel presente lavoro.

<sup>32</sup> Secondo autorevole dottrina l'annualità di bilancio, che rappresenta l'unico principio "espresso" nel testo costituzionale, non impedisce al Governo (e al Parlamento) di discutere di un bilancio pluriennale. Il *discrimen*, infatti, va individuato nel vincolo giuridico e nel vincolo politico da attribuire alla legge annuale o a quella pluriennale. La soluzione più corretta è apparsa quella di attribuire valore normativo alla parte della legge di bilancio che dispone per l'anno successivo a quello in cui è approvata (vale a dire al primo anno di riferimento). Per gli anni successivi al primo, invece, l'approvazione in sede parlamentare avrà soltanto natura politica, delineano l'andamento della finanza pubblica nel medio periodo, cfr. N. LUPO, *Commento art. 81 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, p. 1582, il quale ritiene che oltre al principio dell'annualità, il bilancio dello Stato sarebbe retto anche da quello

l'esercizio provvisorio di bilancio (non superiore a quattro mesi), da concedersi con legge qualora il Parlamento non riuscisse ad approvare la legge di bilancio entro il 31 dicembre; *iii*) il divieto per la legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese; *iv*) l'obbligo di copertura delle nuove e maggiori spese.

Le questioni teoricamente più rilevanti sono il significato da attribuire al terzo comma della norma in esame che testualmente afferma(va) "Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese", nonché il contenuto dell'obbligo di copertura delle nuove e maggiori spese previsto dal quarto comma dell'articolo in esame.

Avviando il discorso dalla prima questione, parte della dottrina ha sostenuto la tesi che quella del bilancio fosse un esempio paradigmatico della teoria formale-sostanziale<sup>33</sup>. Altra dottrina ha affermato che questo era un caso di distinzione tra forza di legge attiva e forza di legge passiva, ossia una legge che può soltanto essere abrogata da un'altra legge (ha quindi forza di legge passiva perché solo una legge può abrogarla) ma non può modificare altre disposizioni di legge (cioè è priva della forza attiva della legge)<sup>34</sup>.

Al di là dei sottostanti schemi teorici, quello che la dottrina ha per lungo tempo voluto affermare è la natura solo meramente formale della legge di bilancio<sup>35</sup>.

---

dell'unità, dell'universalità e dell'integrità. E ciò, nonostante fino al 1964 gli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri venisse approvata con distinte leggi.

<sup>33</sup> Cfr. N. LUPO, *Commento* ..., cit., p. 1587. La tesi della legge di bilancio come legge formale si fa risalire alla giuspubblicistica tedesca ottocentesca, in particolare ai lavori di R. Gneist del 1879 e di G. Jellinek del 1887, su cui cfr. R. GNEIST, *Legge e bilancio*, Milano, 1997; G. JELLINEK, *Legge e decreto*, Milano, 1997. Si veda anche R. PEREZ, *La finanza pubblica*., cit., p. 623.

<sup>34</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2021, pp. 240-241. In favore di un superamento di tale tesi si veda, E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano 1967, pp. 257-ss.; F. MODUGNO, *Legge (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1972, pp. 872-ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 46-ss. Apertamente contrario alla natura meramente formale della legge di bilancio appare Caianello, il quale ha osservato che "tale soluzione prestava apparente ossequio ad una interpretazione tanto restrittiva del precetto costituzionale da fare della legge di bilancio una mera ricognizione fotografica di decisioni da prendere in altre sedi, obbligatoriamente dettagliate fin nei minimi particolari; dall'altro, con un puro espediente nominalistico, rompeva in pratica ogni argine che, per quanto assai più generosamente, doveva comunque ritenersi eretto dai costituenti", cfr. G. CAIANELLO, *Bilancio, legge finanziaria, coperture, e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio, a costituzione invariata)*, in *Foro amm.*, 9, 2000, pp. 3461-ss., il quale richiama a sua volta la tesi di G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in *Atti parl. cam. II*, n. 1603-A e 1603-bis-A, 1955.

<sup>35</sup> Natura meramente formale che non mette in dubbio l'indiscussa centralità di tale legge nello Stato democratico. Si veda O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931, p. 296 per il

Dal punto di vista sostanziale, infatti, il bilancio sarebbe da trattare alla stregua di un atto amministrativo di natura autorizzatoria con il quale il Parlamento, esplicitando il controllo politico-finanziario sull'Esecutivo, autorizza il Governo all'esercizio della spesa indicata nella legge di bilancio ovvero approva, in sede di rendicontazione, l'attività amministrativo-finanziaria del Governo<sup>36</sup>.

Il punto è cruciale e rispecchia l'evoluzione storico-istituzionale che ha caratterizzato il "lungo cammino" del bilancio: da atto meramente contabile a legge dello Stato, espressione della funzione di indirizzo politico.

Appare evidente come dietro la qualificazione giuridica da attribuire alla legge di bilancio si annidino tradizioni costituzionali ed esigenze pratiche. Le prime, in ragione della ricordata necessità di avere una previsione legale per ogni potere

---

quale "Una delle leggi più importanti nella vita amministrativa dello Stato è quella di approvazione del bilancio. Il bilancio determina per lo Stato, come per qualunque azienda, l'attivo e il passivo della sua gestione, cioè l'entrata e la spesa, e come per qualunque azienda, è atto fondamentale, essenziale, per la sua ordinata amministrazione".

<sup>36</sup> Cfr. A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1980, p. 305; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, vol. II, p. 47; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir., Ann. VII*, Milano, 2014, pp. 170-ss.; S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. II, p. 412; G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento...*, cit., p. 57; N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1587; C. MEZZACAPO, *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1959, 5, p. 35; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, pp. 480-ss.; G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio; prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013, p. 385; S. COCA, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'art. 81*, in *Rass. Adv. Stato*, 1960, p. 50; F. ZACCARIA, *Il bilancio...*, cit. pp. 107-118.

In senso contrario sembra porsi M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 3-4, 2017, p. 623, secondo cui l'art. 81, comma 3, Cost. "richiede[va] che le spese acconsentite dal bilancio fossero destinate ad attività che la p.a. avesse legittimazione a svolgere sulla base di altre leggi, in conformità al principio di legalità. La funzione della disposizione costituzionale, dunque, non era di vietare al bilancio di prevedere spese non sottoposte all'obbligo di copertura, bensì di subordinare l'attività di spesa a una duplice legittimazione legale: sicché il bilancio da solo non era sufficiente a disporre la spesa, ma era pur sempre il bilancio a stabilire se ed in quale misura destinare risorse alle varie attività di competenza dell'amministrazione (legalità finanziaria)". L'A. richiama A. BRANCASI, *Bilancio...*, cit., p. 171; ID., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 207 ss.; ID., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri-Quaderno*, 2011, p. 11; ID., *La corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 3721; ID., *L'ordinamento...*, cit. pp. 115-120; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013, p. 95.

In giurisprudenza, si segnala tra le prime Corte cost., 9 marzo 1959, n. 7 che seppure in relazione a un giudizio di conformità di una legge di spesa della Provincia di Bolzano, ha accolto la tesi della natura del bilancio come legge in senso formale, estendendo tale precisazione anche alla legge di bilancio dello Stato.

statuale, chiara conseguenza dello Stato di diritto<sup>37</sup>; le seconde dettate dalla necessità per l'amministrazione di dotarsi di un atto spendibile direttamente sul piano della gestione, in modo non dissimile da quanto avviene nelle imprese private, ove il bilancio viene approvato dall'assemblea dei soci con un atto interno che non pone particolari problemi di qualificazione giuridica.

E, però, le analogie con il mondo dell'impresa privata finiscono qui. Come è stato acutamente osservato, infatti, il Parlamento non è un rappresentante del corpo elettorale negli stessi termini in cui l'assemblea degli azionisti è rappresentante dei soci, permanendovi distinzioni collegate alla posizione di preminenza istituzionale di tale organo, sia pure inteso quale "organo volitivo dello Stato-persona"<sup>38</sup>.

Definire la legge di bilancio come legge meramente formale significa allora ammettere che "l'efficacia di tal[e] legg[e] si esaurisce fra il governo e il Parlamento, ma non ha alcuna influenza sui diritti dei cittadini, i quali non potrebbero mai invocarle in loro favore; né potrebbero, ad esempio, rifiutarsi di pagare i tributi, allegando la mancata approvazione del bilancio"<sup>39</sup>. Da ciò deriva l'ulteriore conseguenza che, essendo il Governo autorizzato per la spesa che è stata indicata nella legge di bilancio, risulta indispensabile un'altra legge con la quale procedere a una sua diversa rimodulazione, ovvero a ottenere "un'autorizzazione" *lato sensu* intesa per procedere a nuovi aumenti di spesa.

In tale prospettiva, il comma 4 dell'art. 81 Cost., imponendo l'obbligo di copertura, pare accordarsi anche con il precedente comma 3 sul divieto per la legge di bilancio di istituire nuovi tributi o nuove spese<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Esigenza tenuta in considerazione anche nello Statuto albertino il cui art. 10 affermava "La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati". Tale norma è ritenuta essere il precedente costituzionale dell'art. 81 Cost., cfr. N. LUPO, *Commento...*, cit. p. 1579.

<sup>38</sup> Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. II, pp. 43-ss.

<sup>39</sup> Cfr. L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento...*, cit., p. 48.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 48. Si veda anche M. TRIMARCHI, *Premesse per uno ...*, cit., p. 623; N. LUPO, *Commento...*, cit. p. 1588 e dottrina ivi indicata evidenziano, in senso contrario, che sul piano dell'interpretazione costituzionale la natura di legge meramente formale sarebbe superata escludendo, parimenti, che il legame tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 possa rafforzare tale tesi. L'art. 81, comma 3, Cost. è in linea con l'art. 43 del R.D. n. 2440/1923 (abrogato con la legge

In effetti, il collegamento tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 è evidente, specie se si riprende la teoria secondo cui il comma terzo va interpretato nel senso di escludere l'applicazione del criterio cronologico tra la legge di bilancio e le precedenti leggi di entrata e di spesa adottate ai sensi del quarto comma<sup>41</sup>. In siffatta ipotesi ne conseguiva anche uno svuotamento *de facto* del contenuto normativo della legge di bilancio che riproduceva, senza alcun intento innovativo dell'ordinamento, la legislazione vigente per le entrate e per le spese.

Il tema consente di introdurre l'ulteriore questione del rapporto tra la legge di bilancio e le altre leggi comportanti una previsione di spesa e può essere risolto avendo cura di esaminare la sussistenza (o meno) della potestà legislativa in capo ai vari enti pubblici. Per quelli che ne sono privi, il bilancio è formalmente un atto amministrativo, sicché l'eventuale contrasto tra le previsioni dello stesso e di quelle della legge verranno risolte sulla base della preminenza della legge sugli atti amministrativi. Per gli enti dotati invece di potestà legislativa, si pone la questione di come coordinare le due leggi (di spesa e di bilancio), posto che il criterio cronologico non può essere utilizzato.

Per risolvere la questione, la dottrina ha richiamato l'art. 81, comma 3, Cost. il quale impedisce alla legge di bilancio di introdurre nuovi tributi o nuove spese. La previsione andrebbe letta nel senso che "la legge di bilancio, in quanto legge ed in quanto fornita di un contenuto anche dispositivo, sarebbe, di per sé, in grado di

---

n. 468/1978), che conteneva la regola per cui "e nuove e le maggiori spese, [...], debbono essere autorizzate per legge".

<sup>41</sup> Con la precisazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 1/1966 per come richiamata dalla pronuncia n. 384/1991 secondo cui "si è rilevato che tale precetto "tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che (..) non può essere artificiosamente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo (..) nel quale gli interventi statali (..) impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera comunità". Di conseguenza, si è precisato che, nonostante il legame fra il terzo ed il quarto comma dell'art. 81, della Costituzione, il significato del termine "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto "ad ogni legge successiva al bilancio in corso, e modificatrice *in peius* dell'equilibrio contabile di esso, ma viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa". Si è inteso cioè dire che il quarto comma dell'art. 81, non ha un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai limiti (..) che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa".

occupare gli spazi riservati alla legge; ma è appunto la Costituzione a vietarle un contenuto del genere, dal momento che le consente di disporre soltanto in ordine ad attività che l'amministrazione sia già legittimata svolgere (art. 81, comma 3) e dal momento che per le entrate impositive questa legittimazione non può consistere in una semplice attribuzione di competenza (art. 23)”<sup>42</sup>.

Onde risolvere l'annosa questione, il legislatore ha optato invero per una sua elusione introducendo, con la legge 5 agosto 1978 n. 468, la c.d. legge finanziaria. Tale novità ha rappresentato una profonda modifica legislativa nella disciplina del bilancio grazie alla quale si è consentito al Parlamento di apportare le modifiche necessarie alla legislazione vigente<sup>43</sup>.

Da quel momento in poi la sessione di bilancio ha visto convivere due leggi: la legge di bilancio con le caratteristiche di cui all'art. 81, comma 3, Cost. e la legge

---

<sup>42</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., p. 120. Simile elaborazione presuppone che la legge di bilancio non abbia un carattere meramente formale, essendo potenzialmente una legge sostanziale come le altre che però subisce una “*deminutio*”. Va, tuttavia, precisato che il rapporto tra leggi di bilancio e altre leggi deve essere scrutinato anche alla luce delle differenti tipologie di leggi. In particolare, A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit. pp. 120-122, afferma che vi siano tre categorie di leggi che danno luogo a tre diversi effetti finanziari. La prima categoria è quella delle leggi di spesa con le quali si quantifica direttamente l'attività dell'amministrazione attraverso la quantificazione della spesa. Tali leggi non vincolano l'amministrazione, nel senso che non rendono giuridicamente doverosa l'effettuazione della spesa ma fanno sorgere la responsabilità del Governo per la sua attuazione. Sennonché tali leggi impongono necessariamente l'iscrizione nella legge di bilancio dei relativi stanziamenti di fondi. La seconda categoria di leggi di spesa è quella delle leggi che riconoscono a taluni soggetti il diritto di ottenere prestazioni finanziarie, la cui quantificazione è determinata direttamente dalla legge stessa o la legge ne consente un'agevole determinazione. Poiché la situazione vantata dal cittadino è un diritto soggettivo, l'erogazione della prestazione è doverosa per l'amministrazione (così come doverosa è l'iscrizione gli stanziamenti nella legge di bilancio). La terza categoria di leggi di spesa è quella in cui rientrano le leggi che attribuiscono competenze all'amministrazione senza che determinino con esattezza (e nemmeno con rinvii) il concreto operare e, dunque, l'entità della spesa richiesta per l'esercizio di tale competenza. Tale categoria di leggi non vincolano il bilancio perché non è possibile iscrivere uno stanziamento preciso. Ciò accade soprattutto quando la legge riconosce all'amministrazione una certa discrezionalità circa l'esercizio della competenza affidata all'amministrazione medesima.

<sup>43</sup> Un'ampia illustrazione delle ragioni, anche di ordine economico-finanziario, che hanno indotto il legislatore ad approvare la legge n. 468/1978 è contenuta in E. DE SIMONE, *Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*, in *Riv. dir. fin. Scienza finanze*, 3, 2014, pp. 297-ss., in cui l'A. nel tentativo di individuare e analizzare alcune possibili ragioni di lungo periodo che hanno indotto modifiche nel bilancio dello Stato e nelle sue funzioni in Italia, offre una diversa prospettiva di indagine attraverso la lente del principio di trasparenza, così da evidenziare il comportamento fiscale responsabile da parte dei politici e, per altro verso, il grado di rappresentatività della pluralità degli interessi di bilancio in sistemi istituzionali democratici. Si veda anche R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit. pp. 629-632.

finanziaria per procedere a modifiche delle entrate e delle spese, soggetta al regime autorizzatorio di copertura *ex art. 81, comma 4, Cost.*<sup>44</sup>.

Tale struttura del bilancio è rimasta pressoché inalterata fino alle riforme del quadriennio 2012-2016, quando con la legge 4 agosto 2016, n. 163 è stata ripristinata un'unica legge di bilancio, articolata in due sessioni corrispondenti alla precedente legge finanziaria e legge di bilancio<sup>45</sup>.

Stando alla legge n. 468/1978 la legge finanziaria ha due tipi di contenuto: necessario ed eventuale. Il contenuto necessario è costituito dall'indicazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario, dall'importo da inserire nei fondi speciali e dalla "spalmatura" sugli anni a venire delle spese a carattere pluriennale. Il contenuto eventuale rappresentato dalle modifiche e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato. Si tratta(va) di quelle modifiche da apportare alla legislazione vigente per le quali era stata introdotta la legge stessa legge finanziaria.

Il contenuto eventuale si prestava a una duplice interpretazione: restrittiva ed espansiva. Per la prima l'intervento del legislatore "finanziario" poteva avere ad oggetto solo le norme di entrata e di spesa che avessero effetti sul bilancio statale<sup>46</sup>. Per la seconda al legislatore sarebbe stato consentito qualunque tipo di intervento con il limite "obiettivo della coerenza tecnica e politica con il bilancio annuale e

---

<sup>44</sup> Sostiene S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, vol. II, p. 203, che "alla legge di bilancio si vuole istituzionalmente negata quella capacità creativa di diritto, da cui sola si fa dipendere l'inserimento nella legislazione di norme di diritto sostanziale, si introduce il concetto che, per soddisfare l'esigenza della legalità della spesa e della loro copertura, è necessaria l'adozione di una distinta legge ordinaria di spesa. Ed è innegabile che in tal modo viene effettuato un primo passo nella direzione di quel macchinoso sistema della finanza pubblica, che tante critiche ha sollevato, e che in particolare ha segnato un processo di progressivo scadimento della giuridica, ma anche politica rilevanza della legge di bilancio".

<sup>45</sup> Su cui si veda, tra i primi commenti, G. LO CONTE, *La riforma del bilancio – La riforma della contabilità pubblica*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2016, 6, pp. 758-ss.; R. PEREZ, *La riforma del bilancio – Il ritorno del bilancio*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2016, 6, pp. 758-ss.

<sup>46</sup> Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1986, p. 224; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 546-ss.; M. MESCHINO, *Legge finanziaria*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, pp. 469-ss.

pluriennale”<sup>47</sup>. In quest’ultima ipotesi ogni disposizione legislativa vigente poteva essere oggetto di modifiche da parte della legge finanziaria.

Come è agevolmente intuibile la differenza tra le due tesi non era priva di conseguenze sul piano del bilancio. I dubbi esegetici venivano altresì acuiti da chi si chiedeva se la legge finanziaria dovesse essere essa stessa soggetta alla regola sulla copertura delle nuove o maggiori spese di cui all’art. 81, comma 4, Cost.<sup>48</sup>.

Nel 1988, dieci anni dopo l’introduzione della legge finanziaria il legislatore tentò di risolvere quei problemi applicativi che si erano *medio tempore* manifestati. Lo fece con la legge 23 agosto 1988, n. 362 di modifica della legge n. 468/1978. L’intento alla base era quello di avviare un percorso di risanamento delle finanze pubbliche superando l’incongruenza di una scissione tra la legge di bilancio e la legge finanziaria che di fatto rischiava di comportare l’elusione dell’obbligo di copertura delle spese<sup>49</sup>.

La legge n. 362/1988, che delinse l’assetto finale del bilancio pubblico fino alle riforme del 2009-2012, comportò l’assoggettamento anche della legge finanziaria all’obbligo di copertura *ex art.* 81, comma 4, Cost. e la nascita dei c.d. collegati alla finanziaria vale a dire provvedimenti legislativi approvati dalle Camere fuori della sessione di bilancio così da snellire i tempi di approvazione della legge finanziaria<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1596, ma anche G. SALERNO, *Prime esperienze della legge finanziaria*, in *Diritto e società*, 1980, pp. 121-ss.

<sup>48</sup> Cfr. N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1596 e ivi ampi riferimenti dottrinali, nonché P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della legge finanziaria*, in *Quaderni cost.*, 1989, pp. 206-ss.

<sup>49</sup> Una compiuta panoramica sulla legge n. 362/1988 è contenuta in N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1597 cui si rinvia.

<sup>50</sup> Si tratta di controversi provvedimenti legislativi il cui perimetro non è stato mai del tutto definito, soggetti anche a un procedimento di approvazione proprio, descritto nei regolamenti parlamentari. Sul tema, N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1603-ss..

Per Corte cost. 29 gennaio 1993, n. 29, le leggi n. 468/1978 e n. 362/1988, introducendo il documento di programmazione economico-finanziaria, avrebbero introdotto “un bilancio “a legislazione vigente” - che riflette gli andamenti “inerziali” della spesa da correggere con la manovra di bilancio - ed una legge finanziaria chiamata ad assumere decisioni sostanziali di finanza pubblica per l’approvazione del bilancio annuale e pluriennale a valenza programmatica, che riassume e conclude la decisione di bilancio”.

La più rilevante novità apportata dalla legge n. 362/1988 è stata l'introduzione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Si tratta di un atto che definisce il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico di medio periodo e che costituisce la base per la legge di bilancio e la legge finanziaria, entrambe di iniziativa governativa<sup>51</sup>.

Il DPEF risponde alla finalità di garantire un coordinamento tra gli organi preposti alla programmazione, in un'ottica pluriennale (riguardando, infatti, un periodo triennale).

L'art. 3 della legge n. 468/1978, come modificata dalla legge n. 362/1988, dispone(va) che il DPEF è presentato dal Governo al Parlamento entro il 30 giugno (originariamente il termine era fissato al 15 maggio) ed approvato con apposite Risoluzioni dalla Camera e dal Senato.

Il DPEF è un documento suscettibile di aggiornamento mediante la Nota di aggiornamento, la cui disciplina è contemplata nell'art. 3, comma 4-*bis*, della legge n. 468/1978 che, con l'entrata in vigore della legge n. 196/2009, è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica – DFP (su cui si veda il par. 4).

L'altra questione teorica di ampio respiro sottesa all'art. 81 Cost. riguarda l'obbligo di copertura di cui al quarto comma<sup>52</sup>.

A tal riguardo la dottrina è giunta ad affermare una lettura estensiva del suddetto obbligo, imponendo l'indicazione dei “mezzi cui fare fronte” anche alle minori entrate – e non solo alle nuove o maggiori spese – in ragione dell'incidenza sul bilancio delle minori entrate. In secondo luogo, è stato anche chiarito che il parametro di riferimento su cui valutare le maggiori spese o le minori entrate dovesse essere la legislazione sostanziale vigente e non il volume di spesa fotografato nella legge di bilancio. Opzione, questa, coerente con il valore meramente formale della legge di bilancio e con la funzione dell'obbligo di

---

<sup>51</sup> Su cui si veda, *ex multis*: R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit. pp. 612-618.

<sup>52</sup> Cfr. sul punto S. BARTOLE, *Art. 81*, cit., pp. 287-ss.; A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., pp. 125-129; S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. II, pp. 448-ss.; N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1602; F. ZACCARIA, *Il bilancio...*, cit. pp. 123-138.

copertura, teso a salvaguardare le finanze pubbliche in un'ottica complessiva e dinamica (guardando il volume globale di spesa vigente nell'ordinamento e non quello statico espresso dalla legge di bilancio).

A seguito delle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988 la copertura può realizzarsi mediante: fondi speciali, riduzione di spesa in altri settori proporzionale all'aumento previsto altrove, aumento delle entrate (con i limiti posti dagli artt. 23 e 53 Cost.).

Al di là dei mezzi cui far fronte alle maggiori spese o alle minori entrate, ai fini del presente lavoro è interessante osservare come l'obbligo di copertura sia stato interpretato dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Prima fra tutte la questione definibile come l'intensità dell'obbligo di copertura. Posto che la Costituzione richiede l'indicazione dei mezzi con cui far fronte alle nuove spese (ovvero alle maggiori entrate), si sono contrapposte le tesi di chi riteneva che la Costituzione ponesse vincoli e limiti quantitativi alla politica di finanza pubblica e chi, invece, negava che dalla versione originaria dell'art. 81 Cost. potesse trarsi qualsivoglia indicazione di ordine quantitativo<sup>53</sup>.

Inoltre, va osservato che l'ampiezza dell'obbligo di copertura deve necessariamente tener conto (allora come ora) delle diverse classificazioni della spesa pubblica oggi contenute nell'art. 21, comma 5, della legge n. 196/2009 che, nel testo attualmente vigente, distingue: a) gli oneri inderogabili; b) i fattori legislativi e c) le spese di adeguamento al fabbisogno<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, *Premesse...*, cit., p. 625; A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale ...*, cit., p. 10; ID., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *www.astrid-online.it*, 2009, pp. 4-ss.; ID., *L'obbligo della copertura tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1686.

È rimasta minoritaria la tesi di chi sosteneva un obbligo, sia pure indiretto, di conseguire in ogni esercizio finanziario il pareggio di bilancio anche procedendo con una lettura integrata dell'art. 81 Cost. con l'art. 47 Cost., dedicato alla tutela del risparmio. In tal senso si sono espressi: G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 92; F. MERUSI, *Credito e moneta nella costituzione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, in *Quaderno n. 2 Seminario 1991*, Milano, 1992, pp. 171 ss.; ID., *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, p. 30.

<sup>54</sup> Su cui si veda *ex multis* A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura...*, cit., p. 1687; R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit. pp. 645-651.

La suddivisione è funzionale a distinguere tra le spese non rimodulabili e quelle rimodulabili. Sono esempi del primo tipo (non rimodulabili) gli oneri inderogabili vale a dire quelli per i quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo in via amministrativa sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione, in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

Rappresentano, invece, spese rimodulabili i fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio<sup>55</sup> e le spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Va poi aggiunto che un obbligo diretto di pareggio di bilancio non pare rinvenibile neanche nella legislazione ordinaria, quantomeno fino alla riforma costituzionale del 2012.

L'art. 17 della legge n. 196/2009, dedicato alla copertura finanziaria delle leggi, si limitava a prevedere nella sua versione originaria che "ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa", senza che da ciò potesse desumersi che vi fosse un preciso obbligo di pareggio di bilancio.

---

<sup>55</sup> La spesa determinata da fattori legislativi è quella modificabile tramite il procedimento oggi descritto dall'art. 23, comma 3, della legge n. 196/2009. Prima di tale legge valevano le previsioni di cui alla legge n. 468/1978 e, quindi, il ricorso alla legge finanziaria. Oggi, invece, le rimodulazioni sono contenute nella seconda sezione della legge di bilancio.

Si vedrà in seguito come tale discorso è destinato a mutare in quanto, tanto l'art. 81 Cost., quanto l'art. 17 della legge n. 196/2009, sono stati modificati nell'ambito di un unico disegno complessivo di risanamento della spesa<sup>56</sup>.

Da tutto quanto precede, nonché dalla contemporanea presenza di spese rimodulabili e non rimodulabili, dalla lettura del comma terzo dell'art. 81 di cui si è dato conto *supra* in combinato disposto con il comma quarto della medesima norma, si può ritenere non in linea con il dato normativo una lettura dell'obbligo della copertura delle spese che postuli, sia pure indirettamente, il pareggio tra entrate e spese.

D'altra parte, la dottrina propende per intravedere negli originali tre commi dell'art. 81 Cost., nonché nell'architettura normativa della contabilità pubblica di cui alla legge n. 468/1978, la richiesta al legislatore ordinario di adottare scelte ponderate e consapevoli sotto il profilo delle conseguenze di ordine contabile sottese alle stesse<sup>57</sup>. Non un preciso vincolo sostanziale ma un caldo invito alla prudenza. Invito che, come è stato notato, non impingeva il merito delle scelte politiche, collocandosi in una prospettiva di stampo keynesiano dell'economia, quale era quello effettivamente in voga nella seconda parte del secolo scorso<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Per un approfondimento sulle diverse categorie della spesa, si veda F. LAMBIASE-G. LO CONTE, *Monitoraggio e controllo della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 6, pp. 704-ss., nonché P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993, p. 153.

<sup>57</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2012; G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in *Dalla crisi economica ...*, cit., p. 81; V. ONIDA, *Le leggi di spesa ...*, cit., pp. 450-ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio ...*, cit., p. 623.

Parte della dottrina ha parlato di "vincolo procedurale" osservando che "[l]'art. 81 comma 4 Cost. pone infatti senza dubbio un vincolo di tipo procedurale, imponendo l'assunzione di responsabilità da parte del Parlamento allorché lo stesso intenda approvare leggi di spesa, venendo così ad assumere il significato di limite all'iniziativa parlamentare di spesa, essendo il Governo in una posizione che rende assai più facile l'individuazione di una possibile copertura. Non va però trascurato che *ratio* fondamentale della disposizione costituzionale sull'obbligo di copertura è quella di garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio stabiliti con l'approvazione della legge annuale, equilibri non necessariamente corrispondenti al pareggio, ma pur sempre consacrati in una legge che deve consentire un'efficace opera di programmazione, cfr. S. SCAGLIARINI, *Il decreto blocca spese e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 5, 2002, pp. 3477-ss. e, nello stesso senso, A. PIZZORUSSO, *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 ult. comma della Costituzione*, in AA.VV., *Atti del Seminario svoltosi a Roma Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano 1993, pp. 348-ss.

<sup>58</sup> Cfr. A. BRANCASI, *La disciplina ...*, cit., pp. 10- ss. A sostegno di tale tesi, alla luce dell'impianto generale della Costituzione si veda anche M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig.*

Discorso diverso vale per le regioni e gli enti locali.

La legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, nell'ambito delle sostanziali modifiche del Titolo V della Costituzione ha limitato la facoltà di ricorrere all'indebitamento da parte delle regioni, mediante la previsione di cui all'art. 119, comma 6, Cost. per il quale l'indebitamento è riservato alle sole spese per l'investimento.

Si tratta di un principio che, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo, la legge cost. n. 1/2012 ha esteso allo Stato e che, al tempo della riforma del costituzionale del 2001 è stato indispensabile inserire, sia pure per le sole regioni, per ragioni di controllo della spesa pubblica.

Vale la pena di rammentare che in quel torno di anni si stava assistendo all'entrata in circolazione della moneta unica, obiettivo per il quale il Trattato di Amsterdam inasprì le regole finanziarie del Trattato di Maastricht predisponendo il Patto di stabilità e crescita con riflessi anche sulla finanza locale (a tal proposito si parlava, infatti, di patto di stabilità interno a significare il rispetto per l'intero settore della finanza pubblica dei criteri di revisione e contenimento della spesa).

La previsione peculiare che l'art. 119, comma 6, delinea per le regioni non mette in discussione quanto affermato in precedenza per il bilancio statale. Fino al 2012, infatti, vi era ancora una netta separazione tra la contabilità di Stato e la contabilità delle regioni e degli enti locali (peraltro oggetto di importanti riforme nel 2000<sup>59</sup>).

## 2.1. La Corte costituzionale e l'art. 81 Cost.

---

*disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, pp.374-ss.; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 3, 2013, p. 39; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti* [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4, 2012, pp. 1-ss; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo...*, cit., p. 98; C. PINELLI, *Diritti condizionati, risorse disponibili, equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 555.

<sup>59</sup> Ad opera del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 per le regioni, mentre per gli enti locali si è proceduto con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali).

Sulla finanza locale si veda, *ex multis*, R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit. pp. 661-ss. ove è contenuto un compiuto esame dell'art. 119 Cost., nonché dei sopra citati testi legislativi in materia di finanza regionale e locale. In quella sede viene anche esaminata la nozione di Patto interno di stabilità, cfr. pp. 681-ss.

Le questioni poste dall'art. 81 Cost. e *supra* esaminate sono state anche oggetto di pronunce della Corte costituzionale, impegnata fin da subito su questi temi<sup>60</sup>.

Anzitutto, viene in rilievo la sentenza 6 dicembre 1963, n. 165 in cui si afferma che “[l]a norma contenuta nel primo comma dell’articolo 81 [...] ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell’ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nel quale l’autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d’essere”.

Presa di posizione netta nel ricondurre l’art. 81, comma 1, Cost. all’evoluzione della storia costituzionale compiuta a partire dallo Stato liberale e fino ai nostri giorni che eleva la votazione delle Camere in *subiecta materia* a funzione primigenia dell’istituzione parlamentare<sup>61</sup>.

In secondo luogo, degna di nota è la posizione assunta nella sentenza 9 marzo 1959, n. 7 in cui la Consulta ha aderito alla tesi della natura meramente formale della legge di bilancio, sostenendo che “[l]a legge del bilancio - che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione - è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell’ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa”<sup>62</sup>. Con la conseguenza che “questa legge, che è efficace soprattutto nei rapporti fra l’Assemblea e la Giunta regionale, ha la funzione, propria di questo tipo di leggi, d’autorizzare il Governo della Regione ad esercitare le facoltà che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione. In tal modo l’Assemblea regionale esercita un controllo sull’indirizzo politico-amministrativo del Governo regionale”<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Per una panoramica dottrinale cfr. M. LUCIANI, *L’art. 81 Cost e le decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81 Cost.u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi a Roma 8-9 novembre 1991, Milano, 1993.

<sup>61</sup> Nello stesso senso, cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria...*, cit., p. 229; G. CAIANELLO, *Bilancio...*, cit., pp. 3461-ss.

<sup>62</sup> Cfr. N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1587.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

Seguendo la prospettiva tracciata dalla Corte costituzionale, le maggiori spese o le minori entrate necessitano di una legge sostanziale che, oltre a indicare la copertura (in ossequio al disposto del quarto comma dell'art. 81), diventa il titolo giuridico che consente l'iscrizione a bilancio di tale spesa o entrata.

Quanto alle questioni poste dall'obbligo di copertura, imprescindibile è la sentenza dell'11 marzo 1958, n. 9 nella quale il Giudice delle leggi ha affermato l'applicabilità dell'art. 81 anche alla Regione siciliana. Secondo la Consulta, infatti, “[l]a disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi”. Viene, altresì, richiamato “il principio unitario espresso dall'art. 5 della Costituzione” che impedisce la non applicazione di tale norma anche alle regioni, comprese quelle a statuto speciale<sup>64</sup>.

Interessante è la motivazione che individua il perimetro applicativo dell'obbligo di copertura che si assume violato se il riferimento alla capacità del bilancio regionale di sostenere la spesa è contenuto in una memoria difensiva, ossia in un atto estraneo alla legge istitutiva della nuova spesa, la quale è l'unica “a dover indicare positivamente i mezzi per farvi fronte”.

La Corte abbraccia una interpretazione letterale dell'art. 81 Cost., statuendo l'illegittimità costituzionale della legge che non contiene l'indicazione della copertura delle nuove spese, anche se queste sono obiettivamente “coperte”.

---

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., 11 marzo 1958, n. 9. In dottrina v. N. LUPO, *Commento...*, cit., p. 1606. La questione riguardava la legge regionale 20 settembre 1957, n. 55 “Provvidenze in favore dei Comuni della Regione per impianti elettrici”. L'art. 8 della legge in questione prevedeva “l'iscrizione ai sensi della legge regionale 14 dicembre 1950, n. 96, nella categoria III del bilancio, e cioè nelle partite di giro, delle quote ricadenti sugli esercizi successivi a quello del 1957-1958 il che non può ritenersi regolare, in quanto trattasi di contributi non recuperabili, e quindi di spese effettive, il cui onere, gravante sulle partite di giro, è in evidente contrasto con l'art. 81 della Costituzione”. Contrasto che, come sostiene la Corte, comporta più esercizi finanziari nei quali deve essere garantita la copertura.

Inoltre, la celebre sentenza del 10 gennaio 1966, n. 1 ha stabilito che dall'art. 81, comma 4, Cost. non può trarsi la conseguenza di ritenere vigente il pareggio di bilancio ma che tale norma postuli in realtà un "tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa"<sup>65</sup>.

Parimenti interessante e degna di nota è la giurisprudenza successiva alle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988, che conferma la natura radicalmente innovativa della legge finanziaria e del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

In tal senso merita un cenno la sentenza del 29 gennaio 1993, n. 25 che, sul rapporto tra legge finanziaria e DPEF, è giunta a sostenere l'esistenza di un legame non fondato su un vincolo assoluto ma di un rapporto proteso alla coerenza della legge finanziaria con gli indirizzi emergenti dal documento programmatico.

Dietro tale visione si cela la tesi, risalente alla sentenza n. 1/1966, secondo cui, pur non potendosi ricavare dall'art. 81 Cost. alcun obbligo di pareggio di bilancio, l'obbligo di copertura di entrate e spese previsto al quarto comma dell'art. 81 deve riguardare necessariamente anche gli esercizi finanziari futuri nei quali la maggior spesa o la minore entrata è destinata ad applicarsi<sup>66</sup>.

Una questione collegata alla posizione della Corte costituzionale sull'art. 81 Cost. è quella, da tempo indagata dalla dottrina<sup>67</sup>, relativa alle modalità di accesso

---

<sup>65</sup> Cfr. Corte cost., 10 gennaio 1966, n. 1. Si veda anche G. CAIANELLO, *Bilancio...*, cit. pp. 3461-ss.; V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria nelle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1-ss.; R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangeri – Quaderno*, 2011, p. 28.

<sup>66</sup> In questo senso si veda copiosa giurisprudenza della Consulta e in particolare Corte cost. 18 aprile 1967, n. 47; 28 marzo 1968, n. 17; 17 aprile 1968, n. 22; 10 luglio 1968, n. 94; 22 dicembre 1969, n. 158; 22 giugno 1976, n. 140; 22 gennaio 1987, nn. 12 e 13; 23 febbraio 1989, n. 69; 18 giugno 1991, n. 283; 17 ottobre 1991, n. 384.

<sup>67</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., pp. 184-ss.; A. CARBONE, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, 2020, 5, pp. 2585-ss.; A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018; F. GASTALDI, *Ruolo della Corte costituzionale*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003, pp. 103-ss.; N. LUPO, *Commento...*, cit., pp. 1610-1611; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e la responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993, pp. 19-ss.; ID., *Note*

alla Corte stessa quando vengono in rilievo questioni attinenti alla salvaguardia dell'obbligo di copertura *ex art.* 81, comma 4, Cost.

Essa si pone perché – a differenza di altre norme costituzionali invocate allorché l'esercizio dei diritti ivi contemplati viene limitato da norme ordinarie direttamente lesive di diritti dei cittadini – l'eventuale lesione dell'art. 81 Cost. non produce alcuna conseguenza immediata in capo alla collettività né, s'aggiunge, reca una lesione diretta di prerogative di organi costituzionali.

Per tale ragione, fin dalla pronuncia del 12 novembre 1976, n. 226 e richiamando pregressa giurisprudenza<sup>68</sup>, la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo preventivo a sollevare questione di legittimità costituzionale limitatamente ai profili collegati all'obbligo di copertura, in ragione del fatto che le modalità con cui la Corte esegue il controllo preventivo è analogo alla funzione giurisdizionale “risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della

---

*critiche in tema di legittimazione del giudice «a quo» nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, 1968, IV, p. 235; G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2. 2017, pp. 380-ss.; ID., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15, 2019; S. SCAGLIARINI, *Il decreto blocca spese...*, cit., pp. 3477-ss.; G.U. RESCIGNO, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica 14 luglio 1959*, in *Giur. cost.*, 1962, p.1277; G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, p. 93. La questione può essere anche affrontata da una diversa prospettiva, quella del rinvio presidenziale delle leggi. In tal senso, si veda S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *voce Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino 1996, p. 64; A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge tra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 208-ss.

<sup>68</sup> Cfr. Corte cost., n. 165/1963, cit.; 13 dicembre 1966, n. 121; 18 dicembre 1968, nn. 142 e 143 che “hanno affermato la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (così dei rendiconti regionali come del rendiconto generale dello Stato) pur essendo detto giudizio regolato dal T.U. 12 luglio 1934, n. 1214, nel cap. IV, e non già nel capitolo successivo, che è quello concernente le attribuzioni giurisdizionali della Corte”.

pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato"<sup>69</sup>.

Il tema si è riproposto a seguito della riforma costituzionale del 2001 e in relazione al giudizio di parificazione del bilancio delle singole regioni che si tiene presso le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. In quel caso, peraltro, la questione si è arricchita di ulteriori profili, primo fra tutti la questione se la Corte dei conti possa sollevare questioni solo relative al contrasto con l'art. 81 Cost. oppure anche per questioni contrarie all'art. 117 Cost.<sup>70</sup>.

### **3. L'amministrazione in rapporto alla disciplina normativa del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012**

Delineato il quadro costituzionale della disciplina del bilancio prima delle riforme degli anni 2009-2012, è possibile procedere all'esame della posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica alla luce di quel contesto. Si tratta di un tema che appare trasversale alla disciplina del bilancio e, per questo, meritevole di approfondimento.

A tal riguardo, viene principalmente in rilievo il principio di buon andamento enucleato dall'art. 97 Cost., il quale costituisce il "vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale"<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost., 12 novembre 1976, n. 226, ove si legge anche che "procedendo al controllo sugli atti del Governo, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione, soltanto se ad esse conformi: di tal che, essendo strettamente vincolata dalle leggi in vigore, potrebbe essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono".

<sup>70</sup> Il tema, con particolare riferimento ai controlli, è affrontato in M. BARBERO, *Controlli sulla finanza degli enti locali: stato dell'arte, criticità e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2007, pp. 416-ss. e ivi ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>71</sup> Così Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 123 ma si veda anche la prima accezione del principio di buon andamento contenuta nelle sentenze 9 marzo 1959, n. 9 e 15 luglio 1959, n. 47. In dottrina si guardi a F.G. SCOCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2012, pp. 21-ss.

Esso, infatti, permea l'intera attività pubblica al punto che nessun settore può dirsi immune alle esigenze del buon andamento, dal momento che il suo ambito di applicazione si estende oltre l'amministrazione *strictu sensu* intesa<sup>72</sup>, proiettandosi anche al complessivo funzionamento della p.a., tanto sotto il profilo dell'organizzazione e dell'articolazione delle competenze<sup>73</sup>, quanto sotto il profilo dell'attività, coinvolgendo anche la disciplina dell'attività procedimentale dell'amministrazione<sup>74</sup>. È in quest'ultima prospettiva che viene in esame lo stretto collegamento tra l'apparto organizzativo e i diritti dei consociati, che è di particolare interesse se correlata alla disciplina di bilancio<sup>75</sup>.

Il principio è stato profondamente indagato dalla dottrina, che ne ha colto ogni possibile sfumatura in relazione a specifici aspetti di volta in volta in esame<sup>76</sup>.

Tuttavia, appare necessario operare un maggiore sforzo definitorio del principio in esame, specie in ragione del rilevante dibattito sorto sul tema negli anni precedenti, volto a comprendere se il buon andamento fosse un concetto giuridico o meno.

---

<sup>72</sup> Cfr. Corte cost., 20 gennaio 1977, n. 44 nonché Id., 10 maggio 1982, n. 86.

<sup>73</sup> Cfr. Corte cost., 10 marzo 1966, n. 22; Id., 14 aprile 1980, n. 51; Id., 5 marzo 1998, n. 40.

<sup>74</sup> Cfr. Corte cost., 19 luglio 2000, n. 300.

<sup>75</sup> Cfr. Corte cost., 27 novembre 1998, n. 383 in cui si afferma che “Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione”.

<sup>76</sup> Del polimorfismo del significato di buon andamento dà conto anche C. PINELLI, *Art. 97 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, p. 50 e ivi ampi riferimenti dottrinali, tra i quali è contenuta una completa e dettagliata ricostruzione storica del principio di buon andamento, oltreché del dibattito nella Commissione Forti in seno all'Assemblea costituente. La dottrina si è lungamente occupata di studiare i principi che la Costituzione detta sulla pubblica amministrazione. Si veda, *ex multis*: G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1978; R. CARANTA, *Art. 97 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, pp. 1889-ss.; V. CERULLI IRELLI, *Costituzione e amministrazione*, Torino, 2022; F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 2020, pp. 329-ss.; C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, G. SILVESTRI (a cura di), XIV edizione, 2017, Milano; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985; G.U. RESCIGNO, *Corso...*, cit., pp. 516-566.

Una compiuta rassegna delle sentenze della Corte costituzionale che si sono occupate del buon andamento è contenuta in L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Effettivamente, la questione si è posta in virtù del fatto che il concetto di buon andamento evoca quello di buona amministrazione, il quale a sua volta richiama il principio di efficienza dell'amministrazione. Ne consegue che il buon andamento si proietta direttamente nel campo della scienza dell'amministrazione venendo in rilievo quale parametro di efficienza della stessa. Non a caso il buon andamento è stato tradizionalmente destrutturato nei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, spingendolo così verso l'area dell'attività amministrativa e non solo di quella dell'organizzazione<sup>77</sup>.

I suddetti parametri conducono, poi, all'ambito dei controlli amministrativi. Difatti, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, nel ridefinire la disciplina positiva sui controlli, ha richiamato proprio i criteri di efficienza, efficacia ed economicità quali parametri alla cui stregua esercitare il controllo di gestione (cfr. art. 4, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 286/1999).

Da quanto precede, appare allora chiaro che discorrere di buon andamento significativi essenzialmente discorrere del rapporto tra obiettivi (prefissati) e risultati (raggiunti)<sup>78</sup>.

Il collegamento tra buon andamento e controlli è stato possibile grazie al significativo contributo apportato dalla Corte dei conti in sede di controllo, la cui giurisprudenza ha consentito: *i*) di estendere la portata applicativa del principio anche all'attività amministrativa e conseguentemente di *ii*) attribuire a tale principio una chiara impronta giuridica<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> La definizione più convincente che lega il buon andamento alla buona amministrazione è quella volta a far coincidere il buon andamento "con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica Amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione quanto su quello della sua attività", cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, VI ed., Torino, 2017, p. 163.

La sentenza Corte cost. 23 marzo 2007, n. 104 resa in materia di *spoil system* afferma che dal buon andamento si desumerebbe il principio di efficienza dell'amministrazione, a conferma della sussistenza di uno stretto legame tra buon andamento ed efficienza.

<sup>78</sup> Cfr. P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, voce *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009; R. BETTINI, *Il principio di efficienza in Scienza dell'amministrazione*, Milano, 1958.

<sup>79</sup> *Ibidem*, e ivi ampi riferimenti giurisprudenziali.

Si vedano anche Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29; Id., 30 dicembre 1997, n. 470 nelle quali emerge che il buon andamento, per il suo diverso atteggiarsi nei più diversi contesti, è idoneo ad essere utilizzato quale parametro sul quale effettuare il controllo di gestione per la valutazione dell'efficienze e dell'economicità dell'attività amministrativa.

Se si volge lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale, invece, il buon andamento viene utilizzato come criterio alla stregua del quale valutare la ragionevolezza delle regole speciali in materia di amministrazione e pubblico impiego, rendendolo malleabile rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione<sup>80</sup>.

In tal guisa si richiamano direttamente le scelte discrezionali prese dal legislatore, essendo quella la sede ove – nel rispetto della c.d. discrezionalità dello stesso – vengono prese decisioni che poi passano al vaglio della Corte costituzionale<sup>81</sup>.

Dal punto di vista strettamente amministrativistico, il buon andamento è stato ritenuto un traghettatore di regole che dal ristretto perimetro interno all'amministrazione giungono nell'ordinamento giuridico. Simile previsione comporta un ripensamento, in senso riduttivo, del merito amministrativo<sup>82</sup>.

Da quanto precede emerge che il buon andamento è concetto elastico, poliforme e cangiante, quasi camaleontico per la sua capacità di assumere sembianze diverse in base al contesto generale di riferimento e alla relativa disciplina applicativa.

---

<sup>80</sup> L'elasticità del buon andamento è stata messa in luce da M. NIGRO, voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, Roma, 1988; ID., *La pubblica amministrazione...*, cit., p. 162; ID., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966. Il buon andamento, se assunto in termini elastici, consente all'interprete di avere a disposizione un principio giuridico spendibile nell'organizzazione e nell'attività amministrativa, non vincolato a precise caratteristiche del potere esercitato, con possibilità di pervenire a un suo uso diffuso.

Le tesi di Nigro sono richiamate (e condivise) da E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXV ed., F. FRACCHIA (a cura di), Milano, 2023.

Secondo L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio...*, cit., il “buon andamento nello scrutinio di costituzionalità sconta [...] due ragioni di almeno potenziale “latenza”. Per un verso, infatti, la verifica di rispondenza al buon andamento si risolve in controllo della non arbitrarietà e non (manifesta) irragionevolezza delle leggi rispetto al fine stabilito dall'art. 97, primo comma, Cost., così perdendo specificità e assimilandosi al giudizio di ragionevolezza”. In tal senso, si vedano Corte cost., 4 febbraio 1967, n.8 nonché Id. 11 giugno 1987, n. 224; Id., 24 marzo 1988, n. 331; Id. 22 dicembre 1988, n. 1130; Id. 24 gennaio 1989, n. 21; Id. 5 marzo 1998, n. 40; Id. 22 aprile 1999, n. 141; Id. 24 giugno 2005, n. 243.

<sup>81</sup> Per una compiuta ricostruzione si veda C. PINELLI, *Art. 97*, cit., pp. 54-55 e ivi ampi riferimenti giurisprudenziali, nonché pp. 97-ss.

<sup>82</sup> Cfr. P. CALANDRA, *Efficienza...*, cit. ma anche G. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Padova, 1979; V. OTTAVIANO, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. Dir. comp.*, 1947, pp.309-ss.

Ciò comporta duplice conseguenze: da un lato, che l'analisi del principio di buon andamento impone necessariamente di soffermarsi sui corollari dello stesso (corollari che devono ritenersi implicitamente sussistenti in ragione della richiamata elasticità del principio tale da non apparire come un monolite nell'ambito dei principi costituzionali dell'amministrazione); dall'altro lato, la necessità di analizzare il buon andamento alla luce del contesto – anzitutto costituzionale – nel quale esso emerge, vale a dire dal modello di amministrazione delineato a livello costituzionale dagli artt. 5, 95, 97 e 98.

Orbene, quanto al primo profilo, è stata essenzialmente la giurisprudenza costituzionale nel corso degli anni ad enucleare dei possibili corollari del buon andamento, dai quali si possono desumere agevolmente anche le latitudini applicative del principio medesimo. Rientrano nel buon andamento in quanto suoi corollari: il principio di continuità dell'azione delle funzioni amministrative che impone, ad esempio, l'impossibilità di sopprimere uffici forestali periferici in conseguenza del loro passaggio all'amministrazione regionale, dovendo essi essere riorganizzati – nel rispetto dei principi *ex art. 97 Cost.* in seno alle regioni – ovvero ancora il caso dello *spoil system*, da limitarsi ai soli dirigenti apicali con i quali è possibile ritenere sussistente un rapporto di fiducia con il vertice politico<sup>83</sup>.

Costituiscono, parimenti, corollari del buon andamento: la trasparenza e pubblicità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, di tempestività dell'azione amministrativa, le esigenze di credibilità della pubblica amministrazione per cui è essenziale che l'amministrazione appaia anche efficiente e, quindi, credibile<sup>84</sup>.

Venendo al secondo aspetto – il contesto costituzionale di riferimento nel quale si staglia il buon andamento – vale la pena di osservare che l'importanza di condurre

---

<sup>83</sup> Su questi temi si vedano le sentenze Corte cost. 24 marzo 1988, n. 331; Id., 26 luglio 1988, n. 878; Id., 20 maggio 2008, n. 161. Una panoramica generale dei principi dell'azione amministrativa è ben messa in luce in F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'attività amministrativa*, Torino, 2016.

<sup>84</sup> Un ampio *excursus* sui corollari del principio del buon andamento, per come intesi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è contenuta in L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio del buon andamento...*, cit., p. 10.

un'analisi in tal senso è giustificata dal fatto che fra i vari modelli di amministrazione desumibili dalle disposizioni costituzionali non ne emerge uno in particolare. Piuttosto, essi si integrano vicendevolmente dando luogo a un complesso sistema nel quale ancora più si giustifica il carattere poliforme ed elastico del buon andamento.

Esso, infatti, deve essere letto anzitutto alla luce del principio di imparzialità, con cui spesso si accompagna.

In secondo luogo, deve essere anche raccordato con il principio di legalità e la correlata riserva di legge (relativa) in *subiecta materia* prevista dall'art. 97 Cost.

In terzo luogo, deve essere legato al principio di responsabilità politica nella direzione dell'amministrazione desumibile dall'art. 95 Cost.

Infine, ne va scrutinata la diretta e integrale applicabilità alle regioni e agli enti locali, specialmente a seguito della riforma del Titolo V del 2001.

Orbene, quanto al primo profilo, è stato spesso osservato come buon andamento e imparzialità non siano una mera endiadi ma integrino precetti differenti densi di significato che si compenetrano a vicenda<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Secondo A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in F.G. COCCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, V ed., Torino, 2017, p. 207, mentre il buon andamento “concerne l'ordinazione dell'amministrazione al suo fine primario, cioè all'interesse pubblico specifico” attribuito alla sua cura, l'imparzialità “riguarda il rispetto degli interessi secondari e si atteggia più come limite che come criterio positivo. Esso infatti costituisce argine primario a quelle forme di politicità indotta della funzione amministrativa”.

Più nel dettaglio il principio di imparzialità ha oggi natura precettiva. Esso è inteso, per un verso in senso negativo, come dovere di non discriminare gli individui coinvolti in un procedimento, realizzando così una eguale posizione dei cittadini. Per altro verso, esso non va inteso in senso analogo a come si intende imparzialità se riferito agli organi giurisdizionali. L'amministrazione, infatti, in quanto titolare di un potere attribuitole dalla legge, è di per sé un soggetto “parziale” poiché curatrice di quell'interesse sostanziale (il bene della vita) per il quale il potere le è assegnato. Con l'imparzialità, allora, l'amministrazione non è un soggetto neutrale (caratteristica propria delle autorità amministrative indipendenti), ma esercizio della funzione amministrativa in assenza di interferenze indebite. Corollario del principio di imparzialità è il principio del concorso pubblico quale criterio per l'accesso agli uffici pubblici e la precisazione contenuta nell'art. 98 Cost. secondo cui i pubblici impiegati sono al servizio della Nazione, con ciò intendendosi il divieto per costoro non solo di abusare del ruolo che ricoprono ma anche di organizzare arbitrariamente la propria attività.

Per approfondimenti sul principio di imparzialità si veda: U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996; S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. it. Sc. Giur.*, 1968, p. 113; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit.; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e*

In merito al secondo aspetto e per quanto di interesse, si è già visto l'uso che la Corte costituzionale ha fatto del buon andamento, andandolo a configurare come un parametro attraverso cui valutare la ragionevolezza di norme che, in nome della riserva di legge, configurano situazioni speciali del tutto differenti da quelle comuni. Il buon andamento, quindi, inizia a dialogare con il principio di legalità, finendo per essere direttamente utilizzato (come si è accennato in precedenza) dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità<sup>86</sup>.

---

*gestione*, Milano, 2003; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, II, p. 593, oltre agli scritti di M. Nigro e di C. Pinelli già richiamati nelle note precedenti.

La Corte costituzionale ha affrontato la questione dell'endiadi tra imparzialità e buon andamento nelle pronunce 23 luglio 1993, n. 333 ove viene data una lettura non atomistica ma globale del buon andamento, raccordandolo ad altre norme costituzionali, tra cui gli artt. 51 e 98.

<sup>86</sup> Non può non osservarsi che il principio di legalità viene oggi pacificamente inteso come un insieme di valori eterogenei, volti a garantire il cittadino dagli arbitri dei pubblici poteri, facendo in modo che questi ultimi siano espressione della volontà generale e, dunque, pienamente inseriti nel circuito democratico che impone una derivazione di tutti i poteri dalla sovranità popolare rappresentata dal Parlamento.

Tradizionalmente, il principio di legalità è stato inteso in varie concezioni. Secondo una prima tesi, il principio di legalità esprime il principio di non contraddittorietà dell'atto amministrativo rispetto alla legge. Tale concezione, invero, risente anche della posizione dei diversi organi costituzionali nell'assetto ordinamentale. Se l'amministrazione è incardinata nel governo (*ex art. 95 Cost.*) e, a propria volta, il governo è sottoposto alla fiducia del Parlamento, appare evidente che gli atti del primo debbano avere una posizione deteriore sul piano gerarchico degli atti del secondo. La preferenza della legge rispetto all'atto amministrativo, allora, si spiegherebbe in funzione dei meccanismi costituzionali e dei rapporti tra i due organi.

Una seconda tesi è giunta a distinguere due diverse concezioni del principio di legalità: legalità in senso formale e in senso sostanziale. Nel primo caso, ciò che si richiede all'atto amministrativo è che esso, oltre a non contraddire la legge, sia anche ad essa conforme, definendo anche i limiti del potere esercitabile dall'amministrazione. Nel secondo caso, per legalità in senso sostanziale si intende il fatto che l'amministrazione agisca nei limiti fissati dalla legge e nel rispetto di quei criteri sostanziali posti o comunque desumibili dalla legge stessa. Si tratta della più pervasiva concezione del principio di legalità in quanto è in grado di penetrare nel cuore dell'esercizio del potere.

Il principio di legalità viene in rilievo anche come parametro per la valutazione dell'attività amministrativa, finendo per confondersi con la legittimità, espressione con cui si intende il rispetto di tutte le norme, non solo quelle di rango legislativo, che l'amministrazione è tenuta a rispettare (ad esempio le norme regolamentari, ecc.).

Il fatto che i pubblici uffici (per usare l'espressione contenuta in Costituzione) siano tenuti a guardare all'insieme delle regole (anche non legislative) che reggono l'esercizio della funzione amministrativa, fa sì che il principio di legalità possa reggere anche l'attività di diritto privato portata avanti dall'amministrazione (a norma dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241). È la c.d. legalità-indirizzo che estende la garanzia nei confronti di poteri autoritativi a ogni azione di soggetti pubblici, anche se formalmente attuati *iure privatorum*. Il principio di legalità in questa accezione significa attribuire alla legge una funzione di indirizzo nei confronti di tutto il plesso organizzativo pubblico.

Per altro verso, la legalità viene intesa anche come prevedibilità delle decisioni amministrative. Si tratta di una concezione richiesta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella cui giurisprudenza viene spesso evocata l'idea di prevedere lo sviluppo procedimentale, sia perché così si rafforzano le garanzie del privato nei confronti dell'amministrazione stessa, sia perché in tal modo si postula un principio di "operatività razionale" dei soggetti pubblici, i quali dovrebbero evitare di assumere

Più apparentemente distonico rispetto al buon andamento (nonché all'imparzialità) può essere il riferimento all'indirizzo politico-amministrativo del governo. Si tratta di un tema sul quale la dottrina è diffusamente intervenuta e su cui anche il legislatore ha compiuto un'inversione di rotta.

Come è noto, inizialmente non si aveva una netta separazione tra la politica e l'amministrazione, acuendo così l'incongruenza tra una norma (l'art. 97) che propugnava l'imparzialità e "l'indipendenza" dell'amministrazione dalla politica, e una norma (l'art. 95) che faceva del ministro il *dominus* di ciascun dicastero, dal quale dipendeva (e di cui rispondeva anche politicamente dinanzi al Parlamento) l'intera attività, sia essa politica che amministrativa<sup>87</sup>.

È in questo contesto che si rafforza la distinzione tra atto politico e atto amministrativo: il primo espressione di valutazione politica proveniente da un organo soggettivamente politico; il secondo espressione di una funzione proveniente "dal basso" coinvolgendo la struttura burocratica ministeriale. A metà strada si colloca l'atto di alta amministrazione, ossia quell'atto che, pur provenendo dall'organo politico, ha un contenuto sostanzialmente amministrativo, benché connotato da amplissima discrezionalità.

---

condotte procedurali irrazionali o illogiche in ossequio, peraltro, al buon andamento. Corollario del principio di legalità sono i principi di tipicità e tassatività dei provvedimenti amministrativi. Per approfondimenti dottrinali, si veda: L. CARLASSARE, voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990; ID., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 130-ss.; F. DE LEONARDIS, *I principi generali...*, cit.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1993; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d'infalibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 3307-ss.; F. LEVI, voce *Legittimità (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, pp. 125-ss.; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 4, 2007, pp. 703-ss.; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969.

<sup>87</sup> In merito alla separazione tra politica e amministrazione si veda E. CASSETTA, *Manuale...*, cit., pp. 33-34 nonché pp. 173-ss., oltre le opere e gli autori indicati nelle note precedenti. Si vedano anche F. CORTESE, *Costituzione...*, cit. pp. 329-ss.; G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2001; P. LAZZARA, *Organi di governo e dirigenza pubblica*, in A. ROMANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2023, pp. 109-120; G. MANNUCCI, *La Costituzione dimenticata: le responsabilità proprie dei funzionari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2021, pp. 361-ss.; C. PINELLI, *Politica e amministrazione: una distinzione per l'ordine convenzionale*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 2723-ss.

Le sentenze della Corte costituzionale che hanno attentamente scrutinato il tema in questione alla luce del buon andamento sono contenute in L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio di buon andamento...*, cit. pp. 34-ss.

Queste tre categorie, la cui distinzione è principalmente rilevante per il sindacato giurisdizionale, è mantenuta ferma, ma in un diverso contesto, a seguito dell'intervento del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 con il quale il legislatore ha mutato il rapporto tra politica e amministrazione, delineando una netta separazione tra le due sfere<sup>88</sup>.

Alla politica spetta l'indirizzo, coerentemente con l'art. 95 Cost., mentre all'amministrazione spetta la gestione della macchina ministeriale e il raggiungimento concreto dei risultati prefissati dall'organo di governo (al quale spettano anche poteri di monitoraggio circa lo stato di avanzamento di tali obiettivi, oggetto di modifiche nel 2009).

Si modifica anche il rapporto tra ministro e dirigenza. Se nel contesto previgente era ammesso il potere di avocazione da parte del ministro, nella nuova disciplina esso è espressamente escluso, in quanto è sempre preclusa al ministro l'adozione di atti amministrativi.

Il buon andamento, quindi, deve necessariamente raccordarsi con l'evoluzione del principio di responsabilità desumibile dall'art. 95 Cost.

Venendo all'ultimo aspetto, il buon andamento è stato da tempo inteso come principio fondamentale dell'organizzazione dei pubblici uffici, anche di quelli regionali, provinciali e comunali<sup>89</sup>.

A tal riguardo, occorre precisare che l'estensione a regioni ed enti locali del buon andamento, così come di tutti gli altri principi di cui all'art. 97 Cost., non è stata revocata in dubbio a seguito della riforma avvenuta con legge cost. n. 3/2001. A seguito di tale intervento, infatti, i suddetti principi sono stati ricondotti nell'alveo dei livelli essenziali delle prestazioni. Il che significa che la loro garanzia deve essere assicurata uniformemente sul territorio nazionale.

---

<sup>88</sup> Sull'atto politico si veda, E. CASETTA, *Manuale...*, cit., pp. 33-34 e 710; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., p. 82.

Una compiuta opera ricostruttiva sul provvedimento amministrativo è invece contenuta in R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006.

<sup>89</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, anche prima della legge cost. n. 3/2001, è riportata in L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio del buon andamento...*, cit. pp. 43-ss.

È il segno tangibile di una maggiore rilevanza del principio del buon andamento quale principio cardine dell'amministrazione pubblica, che ne condiziona inevitabilmente anche la sua posizione costituzionale<sup>90</sup>.

Dal momento che l'attività amministrativa è retta dal principio di economicità, riflesso della disciplina della legge di bilancio e dei relativi vincoli di spesa, non stupisce che il buon andamento sia stato scrutinato anche in relazione a tali profili.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, anche su impulso del Giudice contabile, ha approfondito il rapporto tra il principio *de quo* e i profili economico e finanziario, nel quale è emerso che il buon andamento, nella sua accezione di buona amministrazione, contiene un preciso vincolo all'amministratore nel contenere le spese di gestione (in ossequio al principio di economicità), anche per quanto concerne la gestione dei servizi pubblici<sup>91</sup>. Inoltre, il buon andamento è principio da cui desumere le esigenze di contenimento della spesa pubblica in relazione al patto di stabilità interno<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> La centralità del buon andamento non deve essere intesa come assoluta preminenza di tale principio rispetto agli altri valori e/o principi costituzionali. La giurisprudenza della Consulta, infatti, ancor prima del fondamentale arresto della sentenza 9 maggio 2013, n. 85 (secondo cui "Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri"), ha enucleato una serie di ipotesi che segnano un margine di cedevolezza del buon andamento allorché venga in contrasto con taluni principi o valori. È il caso, ad esempio, della tutela dell'occupazione (anche giovanile) e del diritto al lavoro, al diritto al lavoro dei disabili, al fondamentale nesso – pressoché indissolubile – con l'art. 28 Cost. e relativo regime di responsabilità, con il diritto fondamentale alla salute, con l'ordine pubblico, l'accesso ai pubblici uffici e l'accesso ai documenti amministrativi. Per la relativa giurisprudenza costituzionale si rinvia a L. IANNUCILLI-A. DE TURA, *Il principio del buon andamento...*, cit. pp. 12-13.

<sup>91</sup> Sul principio di buon andamento/buona amministrazione inteso come economicità, cfr. Corte cost. 23 luglio 1992, n. 356 resa in materia di limitazione al lavoro straordinario da parte dei dipendenti pubblici al fine di ridurre di anno in anno le spese di gestione (costo per il personale) delle amministrazioni. In merito alla riduzione delle spese di gestione dei servizi pubblici Corte cost., 8 febbraio 1991, n. 60, ove si afferma che "l'efficienza e il contenimento dei costi dei servizi pubblici - che sono a carico della collettività - attengono al concetto di buon andamento della pubblica amministrazione e come tali assumono rilevanza sotto il profilo costituzionale". Il *dictum* può essere utilizzato anche alla luce dell'odierno panorama delle amministrazioni pubbliche, a "geometria variabile" in ragione dei diversi enti, taluni anche formalmente privatistici, di cui è composta l'amministrazione pubblica. Ci si riferisce agli organismi di diritto pubblico e alle società *in house* ma anche alle aziende speciali degli enti locali. In dottrina si veda, *ex multis*, G. BOTTINO, *Il Patto di stabilità interno*, in *Il Diritto dell'economia*, 1, 2012.

<sup>92</sup> Cfr. Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417, resa in materia di obblighi di comunicazione alla Corte dei conti, da parte delle strutture operative interne degli enti locali, del referto relativo al controllo di gestione. La Corte ha statuito la legittimità della norma introduttiva di tale obbligo sulla base della circostanza che veniva in rilievo una norma di coordinamento della finanza pubblica, a cui la trasmissione di dati e informazioni è servente, in quanto tesa ad assicurare il rispetto del buon

Le richiamate pronunce sono quelle maggiormente significative di uno stretto legame che intercorre tra il buon andamento e le esigenze di contenimento della spesa. Da esse si desume che il buon andamento non resta confinato nella sfera teorica ma si concretizza in precisi e puntuali oneri od obblighi in capo alle amministrazioni.

Di tali sentenze si evidenziano gli anni in cui sono state emesse, per il contesto particolarmente significativo. Nel biennio 1991-1992 l'Italia si trovava nel pieno di una grave crisi economica affrontata con misure di forte riduzione della spesa pubblica (anche attraverso la dismissione e/o privatizzazione di imponenti enti pubblici economici). La pronuncia n. 417/2005, invece, giunge a seguito del Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997 al fine di dare pregnanza ai criteri elaborati nel Trattato di Maastricht. Il puntuale rispetto degli obiettivi di Maastricht ha imposto l'adozione di misure volte a ridurre le spese di tutto il settore della c.d. "finanza pubblica allargata".

In entrambi i casi, si tratta di una prima affermazione – in sede legislativa e poi da parte del Giudice delle leggi – di criteri e principi da osservare per operare una virtuosa opera di risanamento dei conti pubblici che costituirà la trama fondamentale delle riforme approvate, a seguito della crisi economica del 2008, tra il 2009 e il 2012.

Il buon andamento opera come principio posto alla base del concreto operare della pubblica amministrazione, nell'esercizio di quella funzione amministrativa tradizionalmente ricondotta allo Stato. La giuspubblicistica italiana, risentendo fortemente dell'influenza della Scuola tedesca, giunge ben presto a individuare

---

andamento. Secondo la Corte predetta trasmissione del referto si inserisce in quella collaborazione cui mira l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che espressamente attribuisce alla Corte dei conti la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, proprio in virtù del coordinamento della finanza pubblica.

La pronuncia in esame è stata commentata da G. BELFIORE, *Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. Cost. n. 417 del 2005*, in *Rivista AIC*, 2005; E. RINALDI, *Illegittime le statuizioni del "decreto taglia-spesa" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa sei bilanci di Regioni ed enti locali*, in *Rivista AIC*, 2005.

nella cura degli interessi pubblici la funzione amministrativa, intesa da Orlando proprio come attività posta in essere dallo Stato per il conseguimento dei suoi fini<sup>93</sup>. Si tratta di una funzione lungamente indagata dalla dottrina successiva che può essere intesa come tutela degli interessi pubblici affidati con legge alla cura di un determinato plesso amministrativo, tenendo in considerazione gli interessi privati antagonisti ovvero gli altri interessi pubblici coinvolti.

Entra in gioco il concetto della discrezionalità, anch'esso uno dei temi più indagati dalla dottrina, il cui esercizio ruota attorno al concetto malleabile e duttile del buon andamento. Anche nell'attività amministrativa, dunque, tale principio mostra la sua assoluta rilevanza<sup>94</sup>.

Come si avrà modo di vedere in seguito, la funzione amministrativa incide direttamente sulle modalità con cui vengono garantiti i diritti sociali la cui cura è costituzionalmente imposta e la cui attuazione è legislativamente prevista.

L'esercizio di una funzione imparziale, quale quella amministrativa come desunta dal compendio delle norme costituzionali poc'anzi richiamate, si frappone tra il dettato costituzionale e quello normativo primario, soprattutto quando

---

<sup>93</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I, p. 28. Ampia è la ricostruzione della funzione amministrativa da parte della dottrina successiva tra cui si veda, F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960 (ristampa), p. 13, afferma che la "funzione amministrativa è quell'attività dello Stato nell'esercizio della quale esso provvede, nei casi concreti, al raggiungimento degli scopi dello Stato stesso"; O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, p. 267, definisce amministrazione tutta l'attività, giuridica e non, che ha il fine di provvedere ai bisogni dello Stato e del popolo; una ricostruzione delle varie posizioni sopra indicate è riportata in M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2004, pp. 297-ss.; infine, si veda anche G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 235, per il quale amministrazione pubblica è "quella attività che lo Stato dispiega per curare in modo immediato, gli interessi pubblici che sono naturalmente nei suoi fini, o che egli volutamente assume come tali".

<sup>94</sup> Sulla discrezionalità, tematica spinosa e relevantissima del diritto amministrativo, si vedano (senza pretesa di esaustività): G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, 1989; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986; D.J. GALLIGAN, *La discrezionalità amministrativa*, Milano, 1999; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, 2007; C. MORTATI, *Note sul potere discrezionale*, in *Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma*, Roma, 1936; O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1912; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, pp. 685-ss.; F.G. SCOCA, *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, pp. 107-ss.;

vengono in rilievo prestazioni da erogare a favore dei consociati, in quanto in tali casi sono più evidenti le interconnessioni con l'esercizio della funzione amministrativa e la gestione del bilancio.

#### **4. La gestione del bilancio prima della legge cost. n. 1/2012**

Nel rispetto dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione e, segnatamente, del principio di buon andamento, spetta all'amministrazione la gestione del bilancio. Gestire il bilancio significa porre in essere le seguenti operazioni: *i)* assegnare le risorse stanziare alle varie amministrazioni così che le stesse provvedano ad assegnarle ai centri di costo interni; *ii)* realizzare le missioni e i programmi associati alle risorse finanziarie assegnate. Significa, in altri termini, gestire concretamente l'assetto organizzativo e l'ambito delle attività dell'amministrazione pubblica, ragion per cui discorrere della gestione del bilancio si traduce di fatto nella discussione e nell'analisi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa.

Poiché il presente studio verte sul ruolo del bilancio pubblico nel diritto amministrativo organizzazione e azione amministrativa verranno analizzate nel seguito proprio alla luce della gestione del bilancio<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Per una più approfondita disamina della gestione del bilancio, per come intesa nel presente studio, si veda M.L. BASSI, *La gestione del debito pubblico*, Roma, 1992; A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit.; S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit.; L. FIORENTINO, *Il debito pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., pp. 1718-ss.; R. PEREZ, *Finanza pubblica...*, cit. pp. 600-602; G.L. RINALDI, *Debito pubblico*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962; G. SCARPELLI, *La gestione del debito pubblico in Italia*, Roma, 2001.

In senso apparentemente critico con un ruolo preponderante dell'amministrazione nella gestione del bilancio, si veda S. BOTARELLI, *Le procedure di bilancio...*, cit., secondo cui il sempre maggiore ruolo attribuito all'amministrazione è andato di pari passo con una riduzione del ruolo del Parlamento, così allentando il "controllo democratico" sul bilancio stesso. In particolare, si afferma che "Il ciclo della decisione annuale di bilancio, come si è andato progressivamente affermando, ha palesato un ruolo forte ed incisivo riconosciuto all'esecutivo rispetto a quanto non fosse avvenuto in precedenza così che gli equilibri tra Parlamento e Governo hanno teso sempre più a spostarsi a favore del secondo. Peraltro, la distribuzione delle decisioni finanziarie tra leggi di spesa e legge di bilancio ha rafforzato e dato maggior rilievo a quest'ultima aumentando il ruolo del Ministero dell'Economia nelle quantificazioni che va ad operare e relegando così le Camere alla sola funzione di ratifica". L'A., inoltre, ricostruisce in chiave critica anche l'influenza delle "norme esterne", ossia i vincoli derivanti dall'Unione europea e il ruolo svolto – principalmente dalla Commissione – nella gestione del bilancio degli Stati. Prosegue, infatti, affermando che "Neppure sembrano trascurabili le sovrapposizioni di effetti scaturite dal sistema maggioritario e dalla adesione all'UE che hanno determinato un rafforzamento delle prerogative del Governo e della maggioranza nelle manovre

Alcune riflessioni preliminari sono però necessarie.

Anzitutto, sotto il profilo delle funzioni, è innegabile che dall'entrata in vigore della Costituzione i compiti dello Stato e degli enti pubblici siano cresciuti considerevolmente<sup>96</sup>. Numerose sono state le leggi che hanno significativamente inciso sull'organizzazione e sui compiti dello Stato. Si pensi, ad esempio, alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio sanitario nazionale che non solo ha istituito nuovi enti dotandoli di precise funzioni ripartite tra lo Stato e le regioni, e in seguito svolte in modo sempre maggiore dalle regioni, ma ha anche comportato la necessità di reperire maggiori risorse economiche per garantire la tutela della salute dei consociati, assicurando l'attuazione dell'art. 32 Cost.

È solo un esempio di come la crescita delle dimensioni del settore pubblico che, allora come oggi, appariva assolutamente indispensabile ha comportato indubbi effetti sulle finanze statali.

La crescita del *welfare state* è un fenomeno comune ai paesi europei e, in genere, occidentali dovuta a una maggior attenzione verso gli strati sociali meno abbienti – sempre più rappresentati in parlamenti interclassisti – che in un'ottica di eguaglianza sostanziale impongono alla Repubblica l'adozione di misure di sostegno. Il tema, quanto mai attuale, non può non avere ripercussioni sul bilancio pubblico.

In secondo luogo, sempre in via preliminare, va osservato che questa maggiore attenzione per lo stato sociale si è realizzata avendo come riferimento il quadro normativo relativo alla disciplina del bilancio descritto nel paragrafo 2.

---

finanziarie in un contesto in cui il Governo si va vieppiù ad appropriare degli spazi della decisione parlamentare”.

<sup>96</sup> Va ricordata la tesi di A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, 2019, 2, p. 381, secondo cui “l'organizzazione e l'attività amministrativa condizionano la qualità della nostra democrazia [...la quale...] non dipende soltanto dalla classe politica e delle procedure di decisione, ma anche dal modo in cui le istituzioni pubbliche (quelle di governo e quelle amministrative) sono disegnate, e dal loro rendimento in concreto. I principi sull'amministrazione sono strumentali alla realizzazione dei valori fondamentali di libertà, eguaglianza e solidarietà”.

Lo scopo del presente paragrafo è, anzitutto, quello di verificare come l'aumento della spesa sia avvenuto mantenendo sostanzialmente invariate le entrate.

La risposta è che ciò è stato reso possibile in virtù del massiccio ricorso al *deficit* o disavanzo di bilancio. Esso è un sistema a cui ricorrono gli Stati che hanno assunto ingenti compiti in materia di tutela dei diritti sociali, di sostegno all'occupazione, al fine di finanziare spese per gli investimenti e, più in generale, per il sostegno all'economia, nel presupposto (o, più spesso, nella speranza) che tali interventi rilancino la crescita.

Il ricorso al disavanzo è stata la principale via seguita dallo Stato italiano per il raggiungimento degli obiettivi sopra citati e si pone in antitesi rispetto al ricorso alla tassazione e risente dell'impostazione keynesiana della politica economica<sup>97</sup>.

Tale scelta è stata resa possibile stante l'assenza di rigidi vincoli di bilancio, dovendosi ricordare che l'art. 81 Cost., fin dalla sentenza n. 1/1966 della Corte costituzionale, è stato interpretato nel senso di perseguire un "tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa" e non di imporre un rigoroso pareggio di bilancio. Il legislatore, quindi, ha potuto beneficiare di una disciplina

---

<sup>97</sup> L'attività in *deficit* è stata una costante degli Stati degli ultimi due secoli, al punto da indurre la dottrina a sostenere che il debito pubblico rappresenti un elemento caratterizzante dello Stato moderno, cfr. L. FIORENTINO, *Il debito pubblico*, cit. p. 1718. Eppure, all'inizio dell'affermazione dello Stato di diritto dopo la Rivoluzione francese, il ricorso al *deficit* (e quindi l'accumulo di debito) fu realizzato con molta precauzione e cautela, si veda sul punto V. FERRARIS, *Le leggi sul debito pubblico*, Torino, 1886. In Italia, un aumento del debito arrivò con l'unificazione, quando il nuovo Regno si accollò i debiti degli Stati preunitari. Nell'età repubblicana, a partire dagli anni Settanta lo Stato ha incrementato il ricorso al debito. Il che non stupisce se si consideri che in quel lasso di tempo vennero realizzate importanti riforme in campo sociale. Negli anni Novanta, invece, con l'adesione al progetto della moneta unica, le condizioni per operare una gestione sempre in *deficit* vengono via via meno. Si assiste, pertanto, al passaggio da una fase in cui il ricorso al debito era in un certo senso incoraggiato da una politica economica keynesiana (sostanzialmente alla base delle scelte operate dai costituenti in materia di linee di fondo della Costituzione economica) a una fase in cui il ricorso è diventato tecnicamente più difficile da realizzare ed economicamente più insostenibile, in quanto l'apertura dei mercati ha consentito l'ingresso di investitori che hanno capitalizzato il debito pubblico. Anche dal punto di vista monetario, con l'emissione dell'euro sottratta alle banche nazionali, non è stato più possibile avviare quel processo di svalutazione monetaria che era alla base della politica economica dagli anni Settanta in poi. Su questi temi si vedano: C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2, 2016, pp. 421-ss.; I. MUSU, *Il debito pubblico*, Bologna, 2012, pp. 66-ss; E. PICOZZA-V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, Torino, 2013.

positiva particolarmente favorevole per tale forma di finanziamento del fabbisogno, che appariva potenzialmente finanziabile senza un vero e proprio limite<sup>98</sup>.

Infatti, il *deficit* veniva (e viene) realizzato mediante ricorso al mercato attraverso l'emissione di titoli obbligazionari da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, usati dallo Stato per finanziare (in *deficit* appunto) le spese di cui ha bisogno<sup>99</sup>. L'eventuale aumento delle spese potrà essere affrontato con una nuova emissione di titoli e così via.

Il limite al ricorso al mercato è uno dei dati fissati in sede di legge di bilancio. Tuttavia, è con la gestione dello stesso che il governo riesce a predisporre un disegno di assestamento di bilancio, che è lo strumento giuridico-contabile di aggiornamento del bilancio di previsione annuale alle vicende economiche e finanziarie sopravvenute ed alle nuove situazioni verificatesi dopo la sua approvazione, la cui disciplina positiva è contenuta nell'art. 33 della legge n. 196/2009<sup>100</sup>.

Il ricorso all'indebitamento è stato possibile alla luce del contesto di politica monetaria vigente prima del Trattato di Maastricht e dell'entrata in circolazione dell'euro. L'esistenza di ampi margini di manovrabilità monetaria, con cui si realizzava la svalutazione della lira, consentiva una disinvolta (o, comunque, non preoccupante) politica di gestione della spesa senza che emergesse in tutta la sua preponderanza il problema del debito pubblico.

Diritto ed economia (monetaria) hanno così consentito di ampliare la spesa pubblica senza doversi (troppo) preoccupare delle conseguenze in termini di debito

---

<sup>98</sup> In senso adesivo si veda G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2, 2015, pp. 531-ss.; ma si veda anche G. MARONGIU, *Storia del Fisco in Italia*, Bologna, 1995; P. LÉON, *Storia economia e sociale del mondo*, Bari, 1979; T. PIKETY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014.

<sup>99</sup> In realtà un limite legislativo per il ricorso al mercato esiste ed è contenuto annualmente nella legge di bilancio. Nell'ambito di tale tetto massimo, il Ministro dell'economia e delle finanze esercita però una notevole discrezionalità nella gestione del debito, come si ricava dalla disciplina positiva contenuta nel d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398.

<sup>100</sup> Sul concreto funzionamento del meccanismo di gestione del bilancio, del bilancio di assestamento e dei decreti di variazione si vedano gli artt. 6, 33 e 34 della legge n. 196/2009, sia nel testo previgente che in quello successivo all'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012.

Per approfondimenti dottrinali si veda R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., pp. 652-ss.

pubblico. Sarà soltanto nel 1979 con l'entrata della lira nel Sistema monetario europeo (SME) – un sistema di protezione delle monete nazionali messo in piedi dalla Comunità europea per evitare un'eccessiva fluttuazione delle stesse a seguito della fine, decisa dagli Stati Uniti d'America, della convertibilità del dollaro e delle crisi petrolifere degli anni Settanta – e con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, che verranno progressivamente meno quelle condizioni economico-monетarie, prima ancora che giuridiche, che hanno consentito quel processo di spesa negli anni precedenti<sup>101</sup>.

Al di là delle discussioni marcatamente politico-ideologiche, talvolta molto accese, attorno a questi temi, è d'uopo soffermarsi sui profili strettamente giuridici.

Anzitutto, occorre dedicare spazio alla questione dei saldi di bilancio.

I saldi sono dei valori numerici dai quali si possono desumere alcune informazioni di fondamentale importanza per l'analisi del bilancio pubblico. Tra essi vi sono: il risparmio pubblico (differenza tra totale delle entrate tributarie ed extratributarie e totale delle spese correnti, la cui rilevanza si spiega perché dà conto della sufficienza delle entrate correnti a coprire le spese correnti); l'indebitamento (o accreditamento) netto (differenza tra tutte le entrate e tutte le spese che evidenzia il risultato complessivo del bilancio); saldo netto da finanziare o da impiegare (differenza tra operazioni finali – cioè tutte le entrate e le spese escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti – che permette di indicare l'ammontare del fabbisogno complessivo); ricorso al mercato (differenza tra totale delle entrate finali e totale delle spese, che viene inteso come fabbisogno lordo, ossia il disavanzo)<sup>102</sup>.

La centralità dei saldi di finanza pubblica è confermata dal fatto che il Trattato di Maastricht, nel delineare dei criteri di convergenza per gli Stati che decidevano

---

<sup>101</sup> Sul tema si veda A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., p. 101; R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., pp. 593-595.

<sup>102</sup> Il sistema dei saldi è materia estremamente complessa e delicata. Indicazioni dottrinali emergono in A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio...*, cit.; A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., pp. 104-106; F. BUCCI, *I conti pubblici*, Milano, 2001; F. REVIGLIO, *La spesa pubblica*, Venezia, 2007; R. PEREZ, *La finanza pubblica...*, cit., pp. 595-ss.;

La corretta analisi dei saldi di finanza pubblica fa sì che possano essere attuate, nell'immediato, misure correttive dei conti pubblici, con conseguente incremento di centralità della funzione di monitoraggio dei conti su cui v. F. LAMBIASE-G. LO CONTE, *Monitoraggio...*, cit., pp. 704-ss.

di entrare nell'euro, ha fatto riferimento proprio al sistema dei saldi, da cui è nato un sistema europeo di contabilità al fine di uniformare le contabilità nazionali, fino a quel momento diverse.

Il SEC-95, in seguito sostituito dal SEC-2010, è un meccanismo che permette di conoscere il funzionamento di un sistema economico e delle sue componenti. Esso appare di vitale importanza dopo la scelta di Maastricht di andare oltre lo SME (la cui fine è segnata infatti nel 1998 al momento della piena entrata in vigore del sistema Maastricht), per giungere alla moneta unica<sup>103</sup>.

In secondo luogo, grazie al supporto della giurisprudenza (specialmente costituzionale), è possibile osservare che fino all'inizio degli anni Novanta, il legislatore è stato lasciato tutto sommato libero nel gestire il bilancio.

Dall'inizio degli anni Novanta, in particolare dal 1992 e dalla coeva crisi economica, la Corte costituzionale ha cambiato atteggiamento imponendo una serie di prescrizioni limitative al legislatore e “coprendo” l'esercizio delle funzioni di controllo da parte della Corte dei conti che, curiosamente, proprio in quel torno di anni venivano profondamente rivisitate<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Il SEC-95 è stato adottato con il Regolamento (CE) n.2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità. Il SEC-2010 è stato adottato con Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento e del Consiglio del 21 maggio 2013. Come evidenziato in dottrina, il sistema dei saldi – al pari del complesso delle regole in materia di bilancio – non sembra dare luogo a un assetto normativo omogeneo. S. BOTARELLI, *Le procedure di bilancio...*, cit., osserva infatti che “le regole europee fanno registrare tre profonde differenze: differenze imputabili all'ampiezza dell'ambito di applicazione (l'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche è ben più ampio del bilancio dello Stato), ai valori di consuntivo coerenti con i parametri europei fondati sui PSC (a differenza dell'attenzione essenzialmente *ex ante* sui cui ruotano invece le regole interne mentre trascurano i risultati di consuntivo), ai saldi che sono costruiti secondo i criteri di CN (contabilità nazionale) sulla base della competenza economica definiti dal SEC95 (con intento di favorire il confronto tra paesi e privilegiare la competenza economica, cioè l'impatto delle scelte pubbliche indipendentemente dal momento della effettiva erogazione finanziaria). Nei fatti i due sistemi di registrazione contabili rimangono su piani diversi e separati: quello interno continua ad esser fondato su criteri di cassa e di competenza giuridica consolidando così le difficoltà di conciliazione con gli accenti europei”. Inoltre, si veda *amplius*, P. DE IOANNA-C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008.

<sup>104</sup> Il riferimento è alle leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20 con le quali si sono ridefinite le competenze giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti. La contraddizione, ammesso che di contraddizione possa effettivamente parlarsi, potrebbe derivare dal fatto che nel 1993 la Corte costituzionale con sentenza 28 dicembre 1993, n. 466 ha ritenuto ancora sussistente la giurisdizione della Corte dei conti in sede di controllo nei confronti degli enti oggetto della “prima privatizzazione”. Secondo il Giudice delle leggi, la trasformazione di enti pubblici economici in società per azioni di diritto privato il cui capitale azionario era interamente detenuto dallo Stato (in particolare dal Ministero del tesoro e, fino alla sua abrogazione, dal Ministero delle partecipazioni

Tuttavia, sarebbe errato pensare che il margine di discrezionalità del legislatore e del governo in sede di esecuzione del bilancio fosse talmente ampio da apparire quasi arbitrario. Occorre, infatti, precisare che l'effetto di vincolo della decisione parlamentare costituiva (e costituisce tuttora) il limite per le autorizzazioni di impegni e pagamenti, sicché l'amministrazione non può assumere obbligazioni o procedere al pagamento di impegni già assunti per importi superiori agli stanziamenti iscritti in bilancio<sup>105</sup>.

Deve poi darsi conto del fatto che ciascuna legge di bilancio deve tener conto delle previsioni delle altre leggi, nonché della stessa gestione amministrativa.

Sotto il primo profilo, si ribadisce quanto osservato nel paragrafo 2 relativamente all'obbligo di iscrizione in bilancio di varie categorie di leggi di spesa.

Sotto il secondo profilo, invece, va considerato che spesso vengono iscritte al bilancio spese che devono essere sostenute in più anni, la cui iscrizione appare doverosa anche in ossequio agli artt. 1176 e 1277 c.c., i quali impongono doveri di correttezza in capo al debitore nell'adempimento della sua obbligazione, nonché disciplinano il regime delle obbligazioni pecuniarie mediante pagamento con moneta avente corso legale nello Stato. Può capitare frequentemente, infatti, che un'amministrazione stipuli un contratto ad esecuzione pluriennale, i cui costi vanno contabilizzati per ciascuno degli anni di esecuzione del contratto<sup>106</sup>.

---

statali) giustificava il mantenimento delle funzioni di controllo in capo alla magistratura contabile da esercitarsi ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Un interessante riflessione sull'incidenza della Corte dei conti sull'attività delle pubbliche amministrazioni è contenuta in E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti...*, cit., pp. 39-ss.

<sup>105</sup> Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio...*, cit.

<sup>106</sup> Si veda A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit., pp. 129-130. Per l'A. si tratterebbe di vincoli ulteriori rispetto alle leggi di spesa e alle leggi di automatismi di spesa che impongono l'iscrizione in bilancio delle somme corrispondenti a quelle obbligazioni già contratte, senza che possa apparire dirimente la distinzione tra bilancio di cassa e di competenza. Ciò comporta, inoltre, di tenere conto – al momento della redazione del bilancio degli enti pubblici diverso dallo Stato – dei risultati differenziali dell'esercizio precedente, in quanto un avanzo di bilancio andrà iscritto alla prima voce delle entrate, mentre un disavanzo andrà iscritto alla prima voce delle spese nel bilancio dell'esercizio finanziario successivo.

In ciò si apprezza la caratteristica del bilancio di essere un documento mediante il quale si realizza l'indirizzo politico<sup>107</sup>, che rende evidente come la decisione di bilancio si inserisce in una complessa dialettica Governo-Parlamento, le cui dinamiche sono spesso condizionate dalle discussioni politiche tra i partiti di maggioranza.

Se la gestione del bilancio spetta al Governo nell'esercizio di una funzione di indirizzo politico che, come visto, si è sempre più rafforzata, spetta ancora al Parlamento l'ultima parola su ogni decisione di bilancio<sup>108</sup>. Tuttavia, l'esecutivo nella sua accezione più ampia che ricomprende anche l'amministrazione (e, segnatamente, il Ministero dell'economia e delle finanze) assume un ruolo centrale nella predisposizione del progetto di bilancio, nella sua esecuzione (gestione) e nella sua rendicontazione. Si tratta di tre fasi nelle quali il rapporto con il Parlamento è spesso molto tenue, perciò inadatto a consentire un controllo efficace da parte del Parlamento.

Proprio nella gestione del bilancio si amplia ai massimi livelli lo iato tra il Parlamento e l'amministrazione, in ragione della necessità di assicurare una gestione non eccessivamente rigida del bilancio stesso.

Diversamente opinando, infatti, sarebbe necessario ottenere l'approvazione parlamentare per ogni variazione contabile anche minima e anche per quelle imposte da spese indifferibili, con l'effetto di impegnare continuamente il Parlamento con approvazioni susseguenti di variazioni di bilancio, a danno dell'esercizio della funzione legislativa. Inoltre, una simile previsione muterebbe anche il ruolo del Parlamento, che passerebbe da organo chiamato ad approvare il bilancio a organo impegnato interamente nell'attività di gestione. Il tutto con l'ulteriore aggravio di irrigidire la gestione del bilancio, in distonia con il principio

---

<sup>107</sup> Caratteristica rimarcata da R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., p. 632. Per riflessioni di più ampio respiro sull'indirizzo politico, imprescindibile è V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939.

<sup>108</sup> Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit. p. 154; S. BOTARELLI, *Le procedure di bilancio...*, cit.

costituzionale del buon andamento che richiede, di contro, una flessibilità dell'azione amministrativa.

È (anche) per tale ragione che gli artt. 26-29 della legge n. 196/2009 disciplinano i fondi di riserva, con cui si permette all'amministrazione di operare modifiche rispetto agli stanziamenti disciplinati nella legge di bilancio, bypassando l'approvazione parlamentare ogni qualvolta necessario<sup>109</sup>.

Il raccordo Parlamento-amministrazione opera anche in senso inverso, in una direzione che dall'amministrazione volge lo sguardo al Parlamento.

È quanto avviene al momento della definizione della decisione di finanza pubblica (un tempo DPEF) con cui il Governo (quindi l'amministrazione in senso lato<sup>110</sup>) delinea il quadro generale nel cui solco verrà tracciata la legge di bilancio. Tale fase si contrappone a quella successiva all'approvazione del bilancio, in cui la linea di indirizzo muove dal Parlamento e si rivolge al Governo e, tramite esso, all'amministrazione.

I due momenti complementari della definizione della DFP e dell'assegnazione delle risorse ai singoli dicasteri rappresentano momenti di particolare tensione tra i due organi costituzionali. Sennonché, in virtù del già richiamato procedimento di integrazione europea, tra i due organi statuali ve ne è almeno un terzo di natura extra-statuale: la Commissione europea, chiamata a svolgere un ruolo di assistenza, monitoraggio e controllo dei conti pubblici degli Stati membri dell'Unione e, in particolare, degli Stati membri che adottano l'euro (si veda *infra* il capitolo 2).

---

<sup>109</sup> La legge n. 196/2009 contiene i seguenti fondi: fondo di riserva per le spese obbligatorie (art. 26); fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (art. 27); fondo di riserva per le spese impreviste (art. 28); fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa (art. 29). Essi hanno una disciplina comune che prevede l'approvazione con legge dell'ammontare della rispettiva dotazione e, nell'ambito di essa, la possibilità di adottare decreti ministeriali (del Ministro dell'economia e delle finanze) di disporre le opportune variazioni. I decreti vanno registrati alla Corte dei conti. In dottrina si veda A. BRANCASI, *L'ordinamento...*, cit. pp. 144-153.

<sup>110</sup> Si deve tenere comunque sempre presente la distinzione tra funzione di governo e funzione di amministrazione riportata in F.G. SCOCA, *Nozioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 4, secondo cui "si è così operata una scissione fondamentale in quella che, in tempo ormai lontani, veniva denominata funzione esecutiva, propria degli organi del Potere esecutivo". Sul tema si veda anche L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 737-ss.

Giova precisare che la decisione di finanza pubblica è stata introdotta dalla legge n. 196/2009, che ha sostituito il DPEF con la DFP. Si tratta di modifiche di indubbia rilevanza sulle quali si sono innestate le modifiche di cui alle leggi nn. 163 e 164 del 2016.

Si entra, così, nel cuore di quelle riforme adottate dopo la crisi del 2008, finalizzate alla riduzione del debito pubblico. Sebbene la Costituzione sia stata riformata – nella parte di interesse per il presente lavoro – nel 2012, le riforme incidenti sulla finanza pubblica sono iniziate nel 2009. Tra queste, la riscrittura della nuova legge di contabilità generale (la n. 196/2009) occupa sicuramente una posizione preminente.

Tra il 2009 e il 2016, infatti, sono state varate una serie imponente di riforme accomunate dalla finalità di ridurre la spesa pubblica. Si tratta di una linea di continuità che risulta evidente fin dall'esame delle norme in questione e che risulta vieppiù pacifica sulla scorta del significativo apporto della giurisprudenza, la quale non ha mancato di rimarcare l'esigenza di contenimento della spesa propugnata dalle norme di volta in volta in esame<sup>111</sup>.

Il culmine delle leggi di revisione della spesa è costituito dalla legge cost. n. 1/2012 di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. Si tratta di una riforma di notevole spessore per le conseguenze applicative, richiesta dall'Unione europea come misura per arginare la crisi dei debiti sovrani che creava enorme preoccupazione per l'economia europea.

## **5. Le situazioni giuridiche alla luce della disciplina del bilancio**

La disciplina del bilancio si riflette, inevitabilmente, sulle posizioni giuridiche dei cittadini. Ogni volta che una legge contiene una previsione di spesa o dispone una prestazione (a carico dell'amministrazione) nei confronti dei consociati si

---

<sup>111</sup> Sulla crisi economica tra il 2008 e il 2012 (che poi proseguirà negli anni successivi) si veda, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012.

determina un collegamento tra la pretesa dei consociati a richiedere la prestazione e il problema della copertura finanziaria della prestazione medesima.

L'obbligo di copertura delle leggi di spesa imposto dall'art. 81, comma 4, Cost. impone di chiedersi quale sia il costo dei diritti, chi debba sostenere tale costo e quali siano le modalità di copertura da utilizzare.

Sotto altro profilo va osservato – sulla scorta dell'assunto posto all'inizio del presente capitolo – che lo Stato si è via via trovato a dover garantire un numero sempre maggiore di prestazioni, in conseguenza del passaggio dallo Stato moderno o di diritto allo Stato sociale<sup>112</sup>, in cui i diritti sociali rivestono un ruolo di primo piano nell'attuazione concreta della clausola generale di eguaglianza sostanziale contenuta nell'art. 3, comma 2, Cost., frutto del più generale, vasto e complesso movimento rappresentato dai partiti di massa, entrati prepotentemente sulla scena politica all'inizio del secolo scorso<sup>113</sup>.

Nell'ambito dei diritti sociali, un ruolo determinante è svolto dal legislatore – chiamato ad attuare le norme costituzionali – ma anche dall'amministrazione,

---

<sup>112</sup> Il quale avviene proprio “con il riconoscimento, nelle costituzioni del primo e del secondo dopoguerra, di alcuni diritti c.d. sociali accanto alle tradizionali libertà negative e del principio di eguaglianza sostanziale accanto a quello di eguaglianza formale”, così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 612, che prosegue affermando che nello Stato sociale non è più sufficiente il mero riconoscimento formale di alcune libertà ma diventa rilevante il loro effettivo esercizio, prevedendo un ruolo attivo dell'apparato pubblico nelle scelte di politica economico-sociale. Nello stesso senso si veda G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili. Limiti e obblighi della pubblica amministrazione tra diritti e interessi legittimi fondamentali*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023, secondo cui “I termini della relazione tra diritti fondamentali e potere amministrativo, all'indomani della seconda guerra mondiale, vanno letti all'interno del paradigma dello Stato sociale di diritto, ossia di un ordinamento che riconosce, accanto ai diritti di libertà classici, i diritti della persona e i diritti sociali, la cui piena attuazione deriva non solo da un atteggiamento negativo, ma anche da un approccio positivo, ossia da un comportamento in grado di soddisfare la pretesa avanzata dal singolo. Questo è l'effetto dello Stato pluriclasse, dove le classi sociali subalterne reclamano diritti e chiedono servizi alla P. A.”.

<sup>113</sup> Si richiama la posizione di L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2, 2001, pp. 873-ss., par. 5 secondo cui “In sostanza, sembra riscontrarsi una indiretta conferma a quanto sopra sostenuto: l'eguaglianza sostanziale, se era in contrasto con la natura liberale ed autoritaria di uno stato di diritto fondato sull'eguaglianza formale, risulta pienamente coerente con un nuovo stato di diritto, che su di essa viene di fatto a fondarsi”. L'A. richiama M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, pp. 92-93. Si veda altresì S. CASSESE, *Lo 'Stato pluriclasse'* in S. CASSESE-G. CARCATERRA-M. D'ALBERTI-A. BIXIO (a cura di), *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, 1994.

Una ricostruzione storica che tiene conto anche del contesto socio-economico nel quale è nata e si è sviluppata la società di massa è contenuta in G. SABBATUCCI-V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo dal 1848 a oggi*, Bari, 2021, pp. 171-195.

chiamata ad applicare quelle norme prodotte dal legislatore stesso, le quali tuttavia non appaiono sempre *prima facies* idonee ad essere concretamente operative. Paradigmatica in tal senso è stata la già citata istituzione del Servizio sanitario nazionale con la legge n. 833/1978 con cui si è delineato un deciso avanzamento nella tutela della salute, quale diritto fondamentale costituzionalmente protetto.

L'emersione e la sempre più marcata diffusione dei diritti sociali ha fatto affiorare la contrapposizione tra i diritti civili e i diritti sociali<sup>114</sup>. La predetta contrapposizione si spiega soprattutto in chiave finanziaria, essendosi più volte affermata la tesi secondo cui i diritti di libertà (i diritti civili e politici) sono a basso impatto finanziario, richiedendo uno sforzo economico esiguo per garantirne il loro rispetto. Ben diverso è il caso dei diritti sociali, i quali necessitano invece di ingenti risorse economiche per poter essere erogati, il che spiega perché questa categoria di diritti entri in più stretta contrapposizione con le politiche di bilancio<sup>115</sup>.

Una contrapposizione che deve tenere in considerazione “il posto che occupano i diritti sociali nella nostra Costituzione [che] dovrebbe tuttavia garantire una “tenuta” degli stessi superiore a quella che caratterizza altre Costituzioni europee, come quelle tedesca o spagnola perché dotati di una inusuale ampiezza e sistematicità e della garanzia propria dei diritti costituzionali”<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Sui diritti sociali si veda A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc giur. Treccani*, Roma, 1989, pp. 1-ss. e, con particolare riferimento all'Unione europea e al suo rapporto con i diritti sociali, cfr. C. PINELLI, *La portata dei diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione europea. Considerazioni preliminari*, in M. PAGLIARECCI (a cura di), *Diritto, Politica ed Economia dell'Unione*, 2007, Torino, pp. 187-191; L. PRINCIPATO, *Diritti sociali...*, cit. secondo cui “La dinamica dei diritti sociali, nella evoluzione dallo stato di diritto liberale-borghese al c.d. «stato sociale di diritto» - alla luce del principio di eguaglianza sostanziale - induce alla riflessione su due assunti di fondo a) lo stato di diritto si caratterizza per una contrapposizione fra eguaglianza e libertà, cui corrisponde la dicotomia diritti sociali - diritti di libertà”.

<sup>115</sup> Cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit. par. 5, secondo cui i diritti sociali hanno dovuto trovare, prima, cittadinanza giuridica nello Stato di diritto, evoluzione dello Stato liberale in cui la contrapposizione tra diritti civili (o diritti di libertà) e diritti sociali era ai massimi livelli. Una volta ammessa la conciliabilità delle due tipologie di diritti, perché la Costituzione repubblicana tutela tanto i diritti di libertà quanto i diritti sociali, il riconoscimento di questi ultimi è stato subordinato unicamente alle esigenze finanziarie dello Stato derivanti dall'art. 81, comma 4, Cost.

<sup>116</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali...*, cit.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica: la prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4, 2011, pp.635-719.

Va comunque osservato che secondo altra dottrina “L'individuo [...] non può vantare una situazione giuridica soggettiva di natura pretensiva verso lo Stato, poiché ciò implicherebbe una incisione nella sfera della sovranità pubblica e, parallelamente, una ingerenza «su istanza di parte» del soggetto pubblico nei rapporti privati, mentre il principio informatore dell'ordinamento liberale è proprio

Quindi neanche la scarsità di risorse economiche potrebbe giustificare una loro compressione.

Tale peculiare posizione di garanzia nella quale si collocano i diritti sociali nel nostro ordinamento, condurrebbe a un superamento del “conflitto tra diritti di libertà e diritti sociali [al di fine di] riaffermare che nelle democrazie pluraliste contemporanee e in particolare nella Costituzione italiana, il legame con l’uguaglianza sostanziale e soprattutto con la dignità sociale fa sì che la loro garanzia costituisca un connotato ineliminabile della forma di stato”<sup>117</sup>.

---

quello, opposto, del *laissez faire*”. Di conseguenza “pur se nel sistema si riscontra una preminenza privata sul piano della organizzazione e della erogazione, si ravvisano i segni di una forma istituzionale pubblica di assistenza ancorché - come accennato - non sia giuridicamente corretto ritenerla oggetto di un diritto soggettivo (sociale) del cittadino”, cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit., pp. 873-ss.. Lo stesso A. prosegue “Sostenere una «compatibilità» fra diritti di libertà e diritti sociali ha il preciso significato storico e giuridico di formalizzare un processo evolutivo in ragione del quale le situazioni giuridiche soggettive di natura attuativa del principio di eguaglianza - che siano state oggetto di un espresso riconoscimento nella Costituzione del 1948 - non possono più essere relegate nell’ambito del pregiuridico o, comunque, in un sistema di rango subordinato a quello costituzionale, ossia sul piano meramente legislativo o, addirittura, amministrativo e fiscale. I diritti sociali sono diritti costituzionali, poiché in costituzione formalizzati ed espressi. Ciò che induce alcune precise conseguenze giuridiche, sia quanto alla loro valenza quale parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge, sia quanto alla impossibilità di risolvere eventuali conflitti con altre disposizioni costituzionali in ragione del principio gerarchico, ossia deducendone una diversamente inesistente natura subordinata”.

<sup>117</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali...*, cit., che prosegue “Pertanto, non si può incidere su di essi e comprimerli fino a difendere il suo nucleo essenziale o contenuto minimo, né si dovrebbe ammettere una completa monetizzazione di tali diritti, anche in virtù del fatto che si tratta di diritti soggettivi indisponibili. La quantificazione in termini monetari di un diritto, inoltre, si porrebbe in perfetta antitesi con il principio della solidarietà sociale iscritto in Costituzione, e potrebbe concorrere a modificare *in peius* il patrimonio costitutivo della persona umana (quando indigente) e del contesto sociale in cui essa è chiamata a vivere”. In termini sostanzialmente analoghi si veda G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1974.

La contrapposizione tra diritti di libertà e diritti sociali è stata espressa dalla dottrina “nel senso della natura «oppositiva» dei diritti sociali rispetto allo stato di diritto, fondato sulla libertà. Conseguentemente, si è ritenuto che la situazione giuridica derivante da ciascun diritto sociale sarebbe quella di «interesse costituzionalmente protetto», non già di diritto soggettivo; altri hanno parlato di «situazioni meramente raccomandate» al legislatore, investito della funzione di renderne attuale la potenziale precettività” cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit. par. 5, ma si veda anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, pp. 75-ss., il quale non giunge a sottrarre la natura di situazione giuridica sostanziale ai diritti sociali. Più semplicemente l’A. li assimila di fatto agli interessi legittimi. In tal senso si veda anche G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili...*, cit., secondo cui “La situazione soggettiva del privato è di interesse legittimo di fronte ad una potestà, tutelato giurisdizionalmente secondo gli istituti generali del sistema positivo. Tuttavia, esso è garantito costituzionalmente, e in questo differisce dagli interessi legittimi che potrebbero dirsi ordinari. Orbene a questi ben si addice la denominazione di interessi legittimi fondamentali. La garanzia consiste nel fatto che la potestà pubblica disciplinata dalla norma giuridica primaria e consiste in una «riserva di legge» in ordine all’attribuzione della misura della potestà. In ogni caso trattasi di comuni rapporti potestà-interesse legittimo. In qualche costituzione la libertà può essere rafforzata ma nella nostra non esiste uno strumento giuridico specifico nel caso di una sua

I diritti sociali non pongono esclusivamente una questione connessa alla disciplina di bilancio. La loro effettiva erogazione dipende anche dai modelli organizzativi prescelti dal legislatore (anche sovranazionale), poiché diverse saranno le ricadute in termini di godimento del diritto da parte dei consociati.

Il tema intercetta quello della funzione amministrativa, su cui ci si è soffermati in conclusione del paragrafo 3.

Quando la funzione amministrativa si esplica in attività relativa alla cura dei bisogni della persona (più variamente intesi), ne consegue una “amministrativizzazione” dei servizi pubblici con cui i diritti sociali vengono erogati e garantiti<sup>118</sup>.

Agli albori dello Stato unitario i servizi pubblici, che peraltro non riguardavano come al giorno d’oggi i diritti sociali, venivano erogati in parte dallo Stato (sotto forma di attività puramente amministrativa) e in parte dalle opere pie e di beneficenza, ossia devolute all’azione dei privati.

A partire dal 1890 con la legge Crispi di pubblicizzazione delle opere pie e, un decennio più tardi, con la legge giolittiana 29 marzo 1903, n. 103 sui servizi pubblici locali, iniziò a delinearsi un diverso modello organizzativo, sempre pubblicistico ma gestito con criteri aziendalistici<sup>119</sup>. Si pensi all’azienda speciale,

---

violazione”; cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, pp. 390-ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p.1138.

<sup>118</sup> Così M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa...*, cit. pp. 297-ss.; si vedano anche M. CAMMELLI, *Questione amministrativa, sindacato e utenti*, in M. CAMMELLI-L. MARIUCCI (a cura di), *Utenti, pubblica amministrazione e sindacato*, Rimini, 1989.; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993; A. POLICE, *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, in *Riv. giur. serv. pubbl.*, 1999, p. 27; V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988; A. ZITO, *Attività amministrativa e rilevanza dell’interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998.

<sup>119</sup> Si veda S. CASSESE, *Governare gli italiani...*, cit., pp. 258-ss.; G. MELIS, *Storia...*, cit. p. 151; F. RUGGE, *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, socialismo municipale*, in *Jus*, XXXI, 1984, 1, pp. 159-ss.; F. MERUSI, *I servizi pubblici locali*, in ID., *Servizi pubblici instabili*, cit., p. 39, il quale riconosce tuttavia che la legge del 1903 si presentava ambigua: “per un verso, il fenomeno della municipalizzazione dei servizi pubblici locali trovava un’esplicita legittimazione formale; per altro verso, il modello dell’azienda municipalizzata, che nel sistema della legge rappresentava il principale strumento di gestione dei servizi pubblici locali, veniva disciplinato in modo alquanto rigido e complesso”. L’A. parla di vera e propria “fuga dalla municipalizzazione” quando gli enti locali iniziano a ricorrere alle società per azioni a partecipazione pubblica per l’esercizio di servizi pubblici locali, la cui crescita costante nel corso

vera e propria novità della legge n. 103/1903, il cui modello è tuttora in vigore all'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000.

Progressivamente nella gestione dei servizi pubblici da parte dell'amministrazione (c.d. funzione amministrativa "per servizi") sono subentrati i privati. L'arretramento dei soggetti pubblici ha comportato un mutamento della posizione del cittadino dinanzi ai poteri pubblici (svolti in forma privatistica o semi-pubblicistica, secondo modelli organizzativi aziendali).

Con l'ingresso massiccio dei privati nella gestione dei servizi pubblici, il cittadino è diventato un utente, destinatario – dal punto di vista legislativo – di prestazioni sociali il cui impatto è determinato nella legge di spesa (si veda quando detto nel paragrafo 2) e la cui effettiva soddisfazione è rimessa alle concrete possibilità organizzative e (soprattutto) finanziarie dell'ente erogatore.

È in questo contesto che il diritto sociale diventa un diritto finanziariamente condizionato, il cui godimento non è assicurato indiscriminatamente e in ogni caso ma è subordinato al rispetto di logiche equilibristiche tra esigenze di bilancio ed erogazioni di prestazioni socialmente rilevanti<sup>120</sup>.

Tali esigenze, del resto, sono connaturate al modello organizzativo prescelto per l'erogazione dei servizi. Tanto l'azienda speciale, quanto *a fortiori* l'ingresso dei privati nella gestione dei servizi pubblici, comportano il rispetto di un equilibrio tra

---

degli anni è stata frenata dal legislatore con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico sulle società partecipate).

<sup>120</sup> L'espressione diritti finanziariamente condizionati si deve a F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni ottanta*, cit., p. 28, ad avviso del quale il nuovo assetto organizzativo nella gestione dei servizi pubblici locali dovrebbe comportare un ruolo più attivo degli utenti nel controllo sui servizi pubblici erogati. Il frutto di questo percorso, che non può essere approfondito in questa sede meritando – da solo – un intero lavoro, può essere individuato nel d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 che prevede una forma di tutela collettiva per l'efficienza della pubblica amministrazione per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici.

In senso analogo si veda L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit., par. 5, secondo cui "Affermare la compatibilità dei diritti sociali e dei diritti di libertà nello Stato di diritto e cercare di valutare la immediata precettività dei primi alla luce dell'analisi storica e culturale che si è avuto modo di condurre, non significa certo sostenere la coincidenza strutturale fra le due categorie. Sotto il profilo strutturale, infatti, è innegabile che i primi, ai fini dell'esercizio da parte del titolare, necessitano di un intervento esterno - tanto che si definiscono «diritti a prestazioni positive da parte dello Stato o di enti pubblici» - che di contro i secondi, specie se consistono in attività materiali (il parlare, il muoversi e via dicendo), non richiedono". L'espressione citata dall'A. è ripresa da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova, 1996, p. 29.

costi e ricavi, a cui si tenta di rimediare con l'istituzione di una prestazione tariffaria. L'utente paga una somma calcolata in modo tale da "far quadrare i conti" e in cambio ottiene la sicurezza di beneficiare della prestazione richiesta.

Diverso, e più complicato, è il caso in cui il servizio pubblico viene finanziato da una fonte economica estranea al rapporto tra utente e gestore del servizio.

Questa seconda ipotesi è quella che si verifica ogni qual volta il gestore del servizio pubblico beneficia di una prestazione da parte di un'amministrazione a sostegno (parziale o totale) del costo utilizzato (si pensi al meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria).

L'aspetto più difficile di tale gestione è quello di riuscire a comprendere il *quantum* della spesa da iscrivere nel bilancio dell'amministrazione, destinata poi a essere devoluta al gestore sotto forma di prestazione sociale. Poiché il potere di spesa dell'amministrazione è vincolato ai tetti fissati nella legge di bilancio (o nel bilancio preventivo di natura autorizzatoria se si tratta di un ente autonomo) può verificarsi che la prestazione – pure concretamente esigibile dall'utente – diventi finanziariamente insostenibile per l'amministrazione e/o il gestore del servizio pubblico<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Il dibattito sul finanziamento delle aziende municipalizzate preposte all'erogazione dei servizi pubblici locali è risalente ed è stato oggetto di molteplici tentativi di riforme legislative, di cui dà conto F. MERUSI, *Aspetti istituzionali dei rapporti economico-finanziari tra i comuni e le aziende municipalizzate*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, cit., pp. 49-61. Secondo l'A. il punto nodale della disciplina del finanziamento di tali aziende municipalizzate deve tenere conto della natura imprenditoriale delle aziende stesse e "perciò dalle intrinseche esigenze della imprenditorialità nell'erogazione di pubblici servizi [da cui] bisogna partire per una nuova normazione aderente alla realtà delle cose. Se così è, si dovrebbero abbandonare non solo le norme più anacronistiche [...] ma prevedere norme aderenti alle esigenze imprenditoriali, quali la diretta contraibilità dei mutui con garanzie derivanti da fattori propri, non dell'ente, ma dell'azienda". Va tenuto presente che l'A. scrive a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta. Per approfondimenti si veda: A. CONFALONIERI, *Il finanziamento delle aziende municipalizzate*, in *L'impresa pubblica*, 1965, pp. 159-ss.; F. MERUSI, *Sul finanziamento dei consorzi per l'esercizio dei servizi pubblici municipalizzati*, in *Studi Furno*, Milano, 1973, pp. 589-ss.; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati e bilanciamento fra principi*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle sentenze della Corte costituzionale*, 1994, Torino.

Anche in relazione al Sistema sanitario nazionale, Merusi propende per una modifica delle Unità sanitarie locali, caratterizzate anch'esse da una certa ambiguità nella loro gestione, a metà strada tra una piena gestione imprenditoriale e una gestione interamente pubblicistica. Le questioni aperte riguarda(va)no il rapporto tra l'attività clinico-assistenziale e quella di ricerca: la prima svolta in particolare dalle USL, la seconda svolta dagli ospedali a carattere scientifico. Problematica, tanto sotto il profilo dell'organizzazione quanto sotto quello del finanziamento del settore, è la contrattazione collettiva del personale sanitario. Va, ancora, precisato che l'A. scrive il volume sui

Corollario di questo discorso è che “anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi, e, come tali, non identificabili con i diritti fondamentali del cittadino. [... il che...] significa solo dire che i diritti sociali hanno un contenuto diverso dai diritti di libertà”<sup>122</sup>.

Una simile prospettiva condurrebbe alla negazione della maggiore garanzia che la Costituzione riserva ai diritti sociali e riaprirebbe la contrapposizione diritti civili-diritti sociali che la cennata dottrina aveva tentato di superare. I diritti sociali, infatti, porrebbero dilemmi tanto al legislatore, quanto all'amministrazione e al giudice, poiché impongono scelte economicamente onerose ma socialmente doverose<sup>123</sup>.

A ricomporre la crisi in cui vivono i diritti sociali potrebbe intervenire la solidarietà. Solidarietà intergenerazionale, tra cittadini più o meno abbienti e così via<sup>124</sup>.

---

Servizi pubblici instabili nel 1990, ossia prima della poderosa riforma del settore apportata dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

Il tema del finanziamento, tanto delle municipalizzate quanto delle amministrazioni su cui gravano prestazioni, pone il problema dell'azionabilità dei diritti sociali, che deve “essere accertata caso per caso [...] senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente possibile (in conseguenza di leggi e di regolamenti che, bene o male, abbiano dato una certa disciplina alla materia)”, cfr. A. PACE, *Problematica...*, cit., p. 61, in cui l'A. ritiene necessario operare un distinguo tra diritti sociali che necessitano di una *interpositio legislatoris* e diritti sociali che possono essere immediatamente azionati perché connessi a diritti che, pure se riconosciuti in Costituzione, vengono attuati nella quotidianità dei rapporti economici (tipico esempio il diritto alla retribuzione).

<sup>122</sup> Cfr. F. MERUSI, *I servizi pubblici...*, cit., pp. 30-31, ove si prosegue “Ciò porta anche ad escludere che l'utente coincida col cittadino e conseguentemente che l'organizzazione dei pubblici servizi debba necessariamente seguire il modulo politico-rappresentativo”. Si veda anche G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pp. 755-ss.

<sup>123</sup> In termini M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *Riv. AIC*, 2016, 3, pp. 4-ss.; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. Dir. lav.*, 3, 2017, pp. 347-ss.

Sul punto si veda la ricostruzione di G. CORSO, *I diritti sociali...*, cit. pp. 755-ss. secondo cui “Nella costruzione tradizionale dei diritti sociali, destinatario immediato è lo Stato, e in prima linea lo Stato-legislatore. Di conseguenza, la prestazione amministrativa del servizio [...] richiede un momento preliminare di organizzazione del servizio, corrispondente ad una determinazione legislativa: in rapporto a questo momento organizzativo (e pregiudizialmente legislativo) il privato non dispone di un diritto o di altra situazione giuridica tutelabile”.

<sup>124</sup> Si veda ancora M. LUCIANI, *Diritti sociali...*, cit. pp. 4-ss., secondo il quale le modalità con cui si devono assicurare i diritti sociali, in un determinato momento storico, deve concretizzarsi in scelte politiche assunte dal legislatore. Ne consegue che in un sistema, come quello italiano, caratterizzato dal controllo costituzionale delle leggi, il tema impinge le prerogative della Corte costituzionale e, prima ancora, dei giudici per la valutazione della rimessione della questione di costituzionalità. Va

Il contemperamento tra prestazioni da erogare e spesa da limitare si realizza prendendo a riferimento il principio dell'equilibrio dinamico o tendenziale, non a caso indicato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 384/1991 quale ragionevole punto di incontro.

Si è così passati da una natura programmatica dei diritti sociali per ragioni sistematiche (in quanto contrapposti ai diritti di libertà, gli unici meritevoli di garanzie nello Stato liberale) a una programmaticità che vede nelle esigenze di bilancio e di salvaguardia dei conti pubblici il suo principale fondamento.

La giurisprudenza costituzionale ha sempre cercato di tenere insieme i due profili, senza d'altra parte giungere a posizioni eccessivamente scomposte che avrebbero determinato una netta prevalenza di uno solo dei due poli. Ciò dimostra, ove mai ce ne fosse bisogno, qualsivoglia assenza nel nostro ordinamento di principi tiranni, anche se collegati alle esigenze finanziarie dell'amministrazione<sup>125</sup>.

Tuttavia, non sono mancati casi in cui il bilanciamento si è rivelato più difficile del previsto, quasi determinando uno sconfinamento della Corte dal suo perimetro.

È quanto può accadere in scenari in cui la Corte pronuncia una sentenza additiva di prestazione con la quale pone a carico del bilancio dello Stato un obbligo di prestazione, non previsto direttamente dalla legge bensì dall'interpretazione di una determinata norma da parte della Consulta.

---

anche precisato che la clausola di solidarietà ha un diretto fondamento costituzionale ai sensi dell'art. 2 della Carta.

<sup>125</sup> Cfr. S. SCIARRA, *I diritti sociali...*, cit., p. 3, secondo cui "sul piano costituzionale l'equilibrio di bilancio non è «un super valore» gerarchicamente sovraordinato, ma un valore da bilanciare con altri valori". Nello stesso senso si vedano: M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016, pp. 32 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, Milano, 2015, pp. 255-ss.; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri, Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali», Rovigo, 1-2 ottobre 2015, Napoli, 2016. Per uno sguardo sulla giurisprudenza costituzionale, si veda tra le tante Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 223, che dichiara l'illegittimità costituzionale di varie norme del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122 che avevano disposto il blocco del pagamento degli acconti per l'adeguamento automatico triennale della retribuzione dei magistrati. Ad avviso della Corte, infatti, le ragioni di contenimento della spesa poste alla base dell'intervento normativo minano l'indipendenza del magistrato e, di conseguenza, contrastano con le norme costituzionali che, tutelandone l'indipendenza, vanno intese nel senso di tutelare anche la retribuzione. Si veda I. CIOLLI, *I diritti sociali...*, cit., p. 4.

Secondo parte della dottrina, le sentenze in questione comporterebbero un'immediata azionabilità per i consociati dei diritti sociali riconosciuti in via pretoria. Tuttavia, tale soluzione, se ha il pregio di garantire i cittadini nel ricevere prestazioni sociali, ha anche l'inconveniente di addivenire a prestazioni "fuori bilancio", nel senso che la loro individuazione avviene senza il controllo parlamentare sulla spesa<sup>126</sup>.

Il contemperamento tra le prestazioni reclamate dalla collettività e le esigenze di bilancio avviene alla luce della proporzionalità, ad esempio valutando la gradualità di interventi modificativi *in peius* di posizioni previdenziali<sup>127</sup>. Ma è anche nel settore dell'istruzione che la Corte ha affermato che "la graduazione delle prestazioni sociali è subordinata anche a valutazioni di politica generale"<sup>128</sup>.

Un settore nel quale è costante il richiamo al bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie è quello della tutela della salute.

Per giurisprudenza costante della Consulta, "la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire

---

<sup>126</sup> Si veda sul punto R. BIN, *Diritti ed argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1992; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit., p. 5. Per un approfondito esame della posizione della Corte costituzionale e sulle sue tecniche si vedano AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale...*, cit., Milano, 1993; A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 3199-ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova 1996; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino 1966; F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova 1997.

<sup>127</sup> È quanto è avvenuto nella sentenza Corte cost., 31 marzo 1988, n. 374, in cui il Giudice delle leggi afferma che "Il legislatore ha agito con gradualità. Trovano, quindi, applicazione i principi più volte affermati da questa Corte secondo cui, in materia di revisione o di riforma del sistema previdenziale, attesi anche i conseguenti oneri finanziari, la gradualità si presenta, proprio per le difficoltà finanziarie da superare, come un modo di essere necessario ed interamente coerente del fenomeno visto nel suo pratico atteggiarsi e appare come caratteristica, del pari necessaria e, comunque, compatibile del fenomeno stesso nella sua rilevanza costituzionale. È riservato al legislatore ordinario il compito di determinare, con una razionale considerazione delle esigenze di vita dei lavoratori e delle effettive disponibilità finanziarie, l'ammontare delle prestazioni o le modifiche della loro misura allo scopo di rendere sempre più attuale e costante il rapporto tra quei termini che subiscono variazioni nonché la scelta dei tempi e dei modi, la completa parificazione dei trattamenti e delle discipline delle situazioni meritevoli di tutela che, fino a quel momento, erano state trattate in modo differente. E tanto più non sussiste la violazione degli invocati precetti costituzionali se la diversa disciplina, per il tempo precedente alla parificazione, aveva anche essa una ragionevole giustificazione. Il che è nella specie". Sul punto si veda anche L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit. p. 5.

<sup>128</sup> Cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit. p. 5. La pronuncia a cui si fa riferimento è la sentenza 4 febbraio 1967, n. 7.

le risorse finanziarie delle quali dispone”, precisando altresì che “le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”<sup>129</sup>.

Il concetto di nucleo irriducibile del diritto è un concetto chiave in questi temi, che verrà riproposto anche in successive sentenze e che appare funzionale a ricostruire in termini di diritto soggettivo il diritto alla salute, fermo restando che la sua soddisfazione passa attraverso il sistema sanitario nazionale, organizzato secondo i criteri propri dell’organizzazione dei pubblici uffici (buon andamento, imparzialità, ecc.) ma anche tenendo conto del peculiare settore – la tutela della salute – in cui è destinato ad operare il servizio sanitario nazionale.

Poiché il diritto alla salute viene a configurarsi come un diritto a prestazioni amministrative, parte della dottrina ammette la possibilità di configurare “come interessi legittimi le situazioni soggettive del privato in ordine a prestazioni dell’amministrazione, ma possono anche configurarle come diritti soggettivi (si pensi all’assistenza sanitaria ed ospedaliera, alle prestazioni postali e telefoniche, ai trasporti pubblici e così via)”<sup>130</sup>.

Dello stesso diritto, dunque, possono essere offerte due ricostruzioni teoriche: diritto sociale (in quanto per il suo godimento sono necessarie prestazioni da parte dello Stato, o delle regioni o A.S.L., ma comunque di soggetti pubblici); interesse legittimo (poiché il godimento del “bene della vita” da parte del cittadino è subordinato a un’attività descrivibile come potere amministrativo).

Non stupisce la possibile coesistenza del diritto con l’interesse legittimo, dovendosi ricordare che l’interesse legittimo è l’altra faccia del diritto soggettivo, ossia è la situazione giuridica che si desume dallo stesso bene della vita allorquando

---

<sup>129</sup> Cfr. Corte cost., 16 luglio 1999, n. 309, con nota di L. PRINCIPATO, *Il diritto costituzionale alla salute: molteplici facoltà più o meno disponibili da parte del legislatore o differenti situazioni giuridiche soggettive?*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2508-ss.

<sup>130</sup> Cfr. G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili*, cit. p. 5.

entri in relazione con il potere amministrativo<sup>131</sup>. Il che accade anche quando il bene della vita integri un diritto fondamentale, che non elimina l'eventuale potere amministrativo esercitabile – con la consueta discrezionalità – per soddisfare in concreto la pretesa del cittadino a goderne<sup>132</sup>.

Del resto, la compatibilità tra potere amministrativo e diritto fondamentale è ammissibile in quanto l'ordinamento non gradua i diritti fondamentali secondo un criterio gerarchico predefinito ma rende necessaria un'attività di bilanciamento svolta in concreto dall'amministrazione (stante l'assenza di chiari indici di preferenza stabiliti dal legislatore). Ne consegue che il diritto fondamentale verrebbe scomposto “in due distinte componenti: una difensiva e una pretensiva. Solo la prima è sottratta a qualsivoglia logica di bilanciamento rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione”<sup>133</sup>, ferma restando la necessità di garantire il nucleo irriducibile del diritto oggetto di bilanciamento.

---

<sup>131</sup> Simile affermazione necessita di un chiarimento, tenuto conto dell'ampio e complesso dibattito sorto attorno alla figura dell'interesse legittimo. Posto che di tale dibattito si darà compiutamente conto nel terzo capitolo (in particolare cfr. nota 397), vale la pena precisare fin da subito che tale affermazione serve – a mo' di iperbole – per collegare l'interesse legittimo a un bene della vita e, quindi, per affermare il carattere soggettivo di tale situazione giuridica, prescindendo dalle varie Scuole di pensiero. Si veda ad esempio A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo, I, Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento. (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, 2020; ID., *Riflessioni su potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. Una proposta di confronto*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2021, 2, pp. 359-ss.; F.G. COCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017

In merito a queste ultime, sono note le divergenti posizioni tra la Scuola romana e la Scuola fiorentina, quest'ultima formatasi sulle tesi di Orsi Battaglini e, in seguito di Leonardo Ferrara (diffusamente riprese nel capitolo terzo nota 397).

<sup>132</sup> In senso contrario a quanto appena affermato si porrebbero i diritti c.d. resistenti o indegradabili, elaborati in via pretoria dalla Cassazione (cfr. Cass. civ., SS.UU., 9 marzo 1979, n. 1463; Id., 6 ottobre 1979, n. 5172), specialmente in relazione al diritto alla salute e al diritto all'ambiente salubre. Si tratterebbe di diritti che non possono assumere i connotati dell'interesse legittimo in quanto direttamente riconosciuti in Costituzione. La questione dei diritti resistenti dava luogo per lo più a un problema di riparto di giurisdizione (per la Cassazione attribuita al giudice ordinario), tanto è vero che la loro categoria non è stata mai presa in considerazione dal legislatore.

L'orientamento della Cassazione si è arrestato dopo la sentenza n. 140 del 27 aprile 2007 con cui la Corte costituzionale ha chiarito l'inesistenza nell'ordinamento di un principio o di una norma che riservi al giudice ordinario la tutela di diritti costituzionalmente protetti.

Una breve, ma efficace, ricostruzione sul tema (nell'impossibilità di dar conto del complesso dibattito attorno a questo tema, visti i limiti del presente lavoro) è fornita da F.G. COCA, *Le situazioni giuridiche dei privati*, in Id. (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 36-37.

<sup>133</sup> Cfr. G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili*, p. 5; L. TARANTINO, *I diritti fondamentali al cospetto del giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2018.

Sul binomio potere-interesse pubblico vale la pena rammentare quanto, efficacemente, rilevò Giannini secondo cui l'interesse pubblico è “un personaggio [...] in nome del quale se ne combinano

Si giungerebbe, allora, a una nozione “di interesse legittimo fondamentale” che “altro non è che la declinazione terminologica dei diritti fondamentali con riferimento ai quali il giudice amministrativo è chiamato a valutare la forbice di scostamento tollerabile, in una logica di bilanciamento tra valori egualmente tutelati dalla Costituzione, rispetto al nucleo intangibile tutelato dalla stessa”<sup>134</sup>. Uno scostamento, si anticipa rinviando a più ampie riflessioni svolte nei capitoli successivi, che può essere anche giustificato dalla scarsità di risorse economiche.

In altri termini, il cittadino avrebbe un diritto alla salute che si scomporrebbe: *i*) in un nucleo irriducibile avente consistenza di diritto sociale, le cui prestazioni da parte dei soggetti pubblici sarebbero da erogarsi costi quel che costi; *ii*) in un interesse legittimo fondamentale che sarebbe la medesima situazione giuridica vantata dal privato (lo stesso bene della vita “salute”) al cospetto dell’esercizio di un potere pubblico; *iii*) in una situazione – di diritto o di interesse – che sarebbe comunque finanziariamente condizionata.

Infatti, se è vero che per l’effettivo godimento dei diritti sociali occorre uno sforzo propulsivo da parte dello Stato o degli altri soggetti pubblici (che potrebbero integrare una nozione di interesse legittimo che diventa fondamentale se connessa a diritti fondamentali), è altrettanto vero e innegabile che tale situazione – qualunque consistenza assuma – è finanziariamente condizionata, in quanto connessa al problema della limitatezza delle risorse finanziarie a disposizione.

Il che, come si avrà modo di vedere nei capitoli successivi, è oggi corroborato in virtù degli obblighi costituzionali di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del

---

di ogni genere”, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, cit., p. 108; il passo è ripreso da F.G. SCOCA, *Nozioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 10.

<sup>134</sup> Cfr. G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili*, cit. p. 6. In senso adesivo a tale ricostruzione, F. PATRONI GRIFFI, *Per un franco dialogo tra giurisdizioni alla luce delle trasformazioni del potere pubblico*, Relazione al Convegno Dialogo tra le giurisdizioni, organizzato il 15 novembre 2023 a Palazzo Spada, dall’Ufficio studi della giustizia amministrativa e la Scuola Superiore della Magistratura, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), p. 4, per il quale “posizioni giuridiche soggettive, che definiamo “fondamentali”, possono indifferentemente assumere la consistenza di diritti soggettivi o interessi legittimi a seconda del modo in cui positivamente è disciplinato il rapporto col potere pubblico nella norma attributiva del potere, ma anche nella concreta dinamica del potere nella sede naturale del procedimento”. L’A. aggiunge che “diritti e potere pubblico ben possono coesistere. Un “diritto” fondamentale ben può assumere –e anzi normalmente assume- la consistenza di interesse legittimo a fronte di un potere pubblico del cui esercizio si contesti la legittimità”.

debito pubblico che non vengono astrattamente imposti al legislatore come il precedente obbligo di copertura delle spese *ex art.* 81, comma 4, Cost., ma che sono rivolti direttamente all'amministrazione, la cui azione si può dire sia oggi gravata dal formale rispetto dei suddetti obblighi.

A fronte di tale scenario, resta aperta per il cittadino-utente la facoltà di scegliere se optare per il servizio pubblico (sanitario, dell'istruzione, ecc.), accettandone le forme organizzative e gli *standard* qualitativi, oppure di rivolgersi a strutture private, le cui prestazioni vengono erogate solo a favore dei solventi, con la conseguenza che lo Stato non è tenuto a garantire il finanziamento di tali spese.

Tanto premesso, appaiono evidenti le rilevanti conseguenze che un simile meccanismo riversa sulla collettività e sull'effettivo godimento di diritti connessi allo Stato sociale, sempre più in crisi<sup>135</sup>.

## **6. Ancora sul diritto alla salute e i suoi profili organizzativi: il caso delle regioni sottoposte a commissariamento per debito eccessivo**

Il diritto alla salute può essere utilizzato come lente attraverso cui leggere i problemi più spinosi relativamente al rapporto tra organizzazione amministrativa, esigenze di bilancio e diritti dei cittadini.

In particolare, viene in rilievo il caso delle regioni sottoposte a commissariamento da parte del Governo per assicurare il rispetto di piani di rientro dal *deficit* sanitario.

---

<sup>135</sup> Di crisi del *welfare state* discorrono, ormai da tempo, gli esperti di molte discipline sociali. Spunti per approfondimenti possono essere individuati in: AA.VV., *I servizi pubblici locali e crisi dello stato sociale: atti del Convegno internazionale organizzato dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'OCSE e la CISPEL: Roma, Ministero dell'interno 28-30 aprile 1987*, Rimini, 1988; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale...*, cit.; J. HABERMAS, *La nuova oscurità: crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie* (a cura di) ALFIO MASTROPAOLO, Roma, 1998; C. MANOLIO, *Il welfare occupazionale nel contesto della crisi del moderno Stato Sociale: opportunità e limiti di un diverso modello di solidarietà*, Bologna, 2021; F. PAINI-G. SENSI, *Tra il dire e il welfare: lo stato sociale nel mare della crisi: esperienze e idee per un nuovo welfare equo e partecipato*, Milano, 2012; M. PANEBIANCO, *Lo Stato anti-crisi globale: il recovery state*, Napoli, 2021; P. TRANCU (a cura di), *Lo Stato in crisi: pandemia, caos e domande per il futuro*, Milano, 2021; G. ZARONE, *Crisi e critica dello Stato: scienza giuridica e trasformazione sociale tra Kelsen e Schmitt*, Napoli, 1982.

La problematica origina ben prima delle riforme del 2012 e, in parte, si ricollega a una non sempre soddisfacente e prudente gestione delle aziende sanitarie<sup>136</sup>.

La questione può essere affrontata sulla scorta di tre punti di osservazione: *i*) il rapporto tra Stato e regioni, e l'eventuale loro commissariamento, alla luce della riforma costituzionale del 2001; *ii*) i profili di sostenibilità finanziaria delle scelte inserite nella programmazione sanitaria regionale (a regime e nel caso di scelte condizionate dall'obbligo di rientro dal *deficit*); *iii*) il diritto alla salute dei cittadini, la loro libertà di scelta della struttura ove curarsi, nonché la peculiare posizione della struttura convenzionata con il servizio sanitario regionale.

Procedendo nell'ordine innanzi tracciato, viene in rilievo il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia sanitaria, che si innesta nel più ampio e problematico tema del riparto della potestà legislativa e, per quanto di interesse, anche amministrativa.

Senza scendere eccessivamente in dettaglio distogliendo l'attenzione dal tema del presente lavoro, è opportuno dare sinteticamente conto degli approdi a cui sono giunte dottrina e giurisprudenza alla luce della normativa di riferimento.

Orbene, l'art. 117, comma 3, Cost. riconduce alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni la tutela della salute. Pertanto, come è noto, in *subiecta materia* spetta allo Stato l'esercizio della normazione di principio e alle regioni quella di dettaglio.

A queste ultime spetta anche l'esercizio delle funzioni amministrative in virtù dell'art. 118 Cost., che delinea un deciso abbandono del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, un tempo vigente, per abbracciare il criterio di preferenza del principio di prossimità per il quale le funzioni amministrative sono affidate al livello di governo più vicino ai cittadini<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Non a caso definita "ambigua" da autorevole dottrina, F. MERUSI, *Sulle ambiguità del modello istituzionale delle unità sanitarie locali*, in ID., *Servizi pubblici instabili...*, cit. pp. 81-ss. Si tratta di un'ambiguità che rileva tanto sotto il profilo del loro finanziamento, quanto sotto quello della loro dimensione organizzativa.

<sup>137</sup> Ampia e approfondita è la dottrina che da ormai vent'anni ha discusso di tali temi. Senza pretesa di esaustività si veda: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni: atti del Seminario*, Roma, 6 aprile 2017, Torino, 2018; R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale*

Presupposto per il buon funzionamento di tale sistema è la predeterminazione di un livello di prestazioni uniformi da garantire a tutti i consociati, indipendentemente dalla loro zona di residenza. Si tratta dei c.d. livelli essenziali delle prestazioni, oggetto di un recente dibattito a seguito dell'avvio delle trattative da parte di alcune regioni per ottenere una forma di c.d. regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

Il tema dei L.E.P. interseca direttamente quello della disponibilità finanziaria e della finanza regionale. Se lo Stato è il garante dell'uniformità delle prestazioni minime oggettivamente richiedibili dai cittadini, deve essere lo Stato medesimo a trasferire alle regioni le risorse finanziarie necessarie per garantire tali livelli, nel caso in cui la regione – per le più disparate ragioni – non riesca a provvedervi. Deve osservarsi, infatti, che le regioni presentano una differente situazione finanziaria, anche in ragione della diversa capacità di riscossione dei tributi, chiaramente influenzata dal numero di abitanti, dal numero di imprese aventi sede nel territorio regionale, ecc.<sup>138</sup>.

Tale sistema è in grado di funzionare se viene assicurato un confronto tra Stato e regioni nella definizione delle prestazioni essenziali, così da rispettare l'autonomia loro riconosciuta che si estrinseca, *inter alia*, nel principio di leale collaborazione.

In un ordinamento che rimane regionale, in ossequio ai principi di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., è stata prevista la possibilità

---

*sul riparto di competenze fra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, 2015; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004; V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, pp. 1063-ss.; L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello: studio sul regionalismo italiano*, Bologna, 2019; S. MANGIAMELI-A. FERRARA-F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020; G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, Napoli, 2022.

<sup>138</sup> Si vedano, tra i molti, G. BERNABEL-G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova, 2019; F. CINGOLANI, *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito del federalismo fiscale*, Milano, 2015; L. DEGRASSI, *Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, 2015.

per il Governo di intervenire con poteri sostitutivi nei confronti di quei soggetti che, benché autonomi in quanto componenti paritari e fondamentali della Repubblica (come si evince dall'art. 114 Cost.), si trovano nell'impossibilità di portare avanti i loro compiti, pregiudicando "il rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (cfr. art. 120, comma 2, Cost.).

Il potere sostitutivo *de quo* è attivabile soltanto se: i poteri sostitutivi siano previsti e disciplinati dalla legge e vengano affidati agli organi di Governo; siano attivati soltanto in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale; non riguardino atti o attività privi di discrezionalità nell'*an*; rispettino il principio di leale collaborazione, all'interno di un procedimento in cui l'ente interessato possa far valere le proprie ragioni; siano proporzionati alle finalità perseguite; siano esercitati dopo aver assegnato all'ente un congruo termine per adempiere; nel caso prevedano la nomina del commissario *ad acta*, questo venga nominato nel rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione (cfr. art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131)<sup>139</sup>.

Tale potere è chiaramente attivabile anche nei casi in cui la regione si trovi nell'impossibilità, imputabile a varie cause, di porre in essere strumenti di risanamento delle finanze regionali sotto il profilo della spesa per la sanità.

Nella seconda chiave di lettura poc'anzi accennata, infatti, la materia sanitaria – per quanto devoluta alle regioni – rimane sostanzialmente a carico del bilancio statale, sia perché lo Stato concorre alla copertura delle spese sanitarie inserite nei L.E.P. mediante erogazioni alle regioni delle somme; sia perché l'attuale assetto della finanza regionale rimane ancorato al modello della finanza derivata, non

---

<sup>139</sup> Cfr. S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012.

essendosi data piena attuazione all'art. 119 Cost. (cfr. il tema del federalismo fiscale).

Ecco, allora, che la regione deve attentamente ponderare la programmazione sanitaria, sia quando essa non versi in condizioni di difficoltà finanziaria, sia a maggior ragione, quando la stessa sia destinataria di atti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della salute e della Presidenza del Consiglio dei ministri, volti a correggerne la spesa al fine di contenerla.

Appare, allora, evidente che il diritto alla salute dei cittadini – indipendentemente dalla sua connotazione, se diritto sociale o interesse legittimo fondamentale – non possa condurre a un sistema caratterizzato dall'assenza limiti di spesa.

Stato e regioni sono chiamate a collaborare nel difficile compito di delineare un assetto che realizzi un equilibrio ragionevole tra le esigenze di bilancio dei predetti enti e la tutela della salute dei cittadini. Senza contare che possono venire in rilievo interessi lucrativi delle strutture private operanti in regime di convenzione con il servizio sanitario nazionale (e regionale).

Infatti, occorre anche considerare che nella sanità un ruolo tutt'altro che marginale viene svolto dalle strutture private, che operano in regime di accreditamento con il servizio sanitario nazionale.

Gli artt. 8-*bis*-ss. del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 prevedono un meccanismo di coinvolgimento degli operatori privati per concorrere ad erogare prestazioni sanitarie finanziate dal servizio sanitario nei limiti di una quota, attribuita dalla regione a ogni struttura, in considerazione del fabbisogno regionale.

Tale previsione, attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., impone alle regioni una maggiore attenzione e ponderazione nella fase di programmazione finanziaria.

Proprio il coinvolgimento del settore privato ha dato la stura a una serie di contenziosi con cui si è operata una ricostruzione in via pretoria delle questioni attinenti al diritto alla salute e al suo rapporto con le esigenze finanziarie.

Di tutto ciò, così come del meccanismo con cui si fa ricorso ai privati, occorre dare conto in modo più approfondito.

L'art. 8-*bis* del d.lgs. n. 502/1992 dispone che i livelli essenziali e uniformi di assistenza in materia sanitaria vengano assicurati dalle regioni mediante le unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere (nonché quelle universitarie), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e i soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-*quater*, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinqües* del medesimo decreto legislativo.

Il coinvolgimento delle strutture sanitarie private, previamente autorizzate all'esercizio dell'attività medica, avviene mediante un accreditamento istituzionale rilasciato dalle regioni ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502/1992 alle strutture che risultino funzionali rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Una volta accreditate, le strutture private possono stipulare accordi contrattuali con le regioni ai sensi dell'art. 8-*quinqües* del d.lgs. n. 502/1992. Tali accordi contengono il volume massimo di prestazioni che le strutture contrattualizzate si impegnano ad assicurare. In tal modo, strutture private concorrono all'erogazione delle prestazioni sanitarie in favore dei cittadini a condizioni economiche e sanitarie equivalenti rispetto a quelle offerte dalle strutture pubbliche.

Nell'ambito di un tale meccanismo organizzativo appare centrale la definizione da parte della Regione del fabbisogno di assistenza per garantire i livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Il che ribadisce e rafforza la tesi per cui il diritto alla salute è un diritto soggetto a un'attenta e ponderata programmazione (anche) economica e non un diritto immediatamente garantito ai cittadini.

Il meccanismo di accreditamento e di contrattualizzazione delle strutture private – che vede contrapposte le esigenze di *spending review* delle regioni con le finalità lucrative di strutture imprenditoriali – ha sollevato numerosi problemi quando le regioni, per venire incontro alle rispettive esigenze finanziarie, hanno ridotto il

volume di prestazioni remunerate dal servizio sanitario regionale alle strutture private accreditate e contrattualizzate.

Alcuni punti fermi sono stati chiariti dalla giurisprudenza, sebbene ciò non abbia del tutto risolto i problemi emersi.

Anzitutto, è stato chiarito che “l’osservanza del tetto di spesa rappresenta un vincolo ineludibile, che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e può quindi permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato”<sup>140</sup>, subordinando il rimborso delle prestazioni erogate dalla struttura sanitaria privata al volume di spesa regionale per la sanità.

Il rigido rispetto del volume di spesa è ricavabile anche direttamente dal dato normativo e, in particolare, nell’art. 8-*quinqüies*, comma 2, lett. e-*bis*), del d.lgs. n. 502/1992, il quale prevede che, in caso di incremento dei valori unitari dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni sanitarie, il volume massimo di prestazioni remunerate si intende rideterminato nella misura necessaria al mantenimento dei limiti di spesa, a meno che non sopravvengano nuovi accordi integrativi, nel rispetto comunque dell’equilibrio economico-finanziario programmato.

Sul tema si è espresso anche il massimo consesso della Giustizia amministrativa, che con sentenza Ad. Plen., 12 aprile 2012, n. 3, ha stabilito alcuni principi ripresi dalla giurisprudenza successiva<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Cfr. Cons. St., Sez. III, 4 maggio 2018, n. 2659, ove si afferma anche la validità retroattiva della riduzione di tale volume di spesa in ragione del fatto che “la fissazione dei tetti di spesa interviene solo dopo la concreta individuazione delle somme che la Regione avrà a disposizione per la spesa sanitaria e, in particolare, dopo l’intervento della delibera volta a ripartire tra le Regioni il fondo sanitario nazionale, componente prioritaria del fondo sanitario regionale. Poiché, peraltro, tale dato risulta definito in modo concreto in corso d’anno (alla stregua della tempistica fissata dalla normativa di riferimento), si appalesa “fisiologica” la fissazione retroattiva del tetto regionale di spesa anche in una fase avanzata dell’anno”.

La giurisprudenza amministrativa è sostanzialmente conforme a tale arresto. Si veda, *ex multis*, anche Cons. St., Sez. III, 10 aprile 2015, n. 1832.

<sup>141</sup> Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 12 aprile 2012, n. 3, secondo cui “Il valore autoritativo e vincolante delle determinazioni in tema di limiti delle spese sanitarie di competenza delle regioni ai sensi dell’art. 32, comma 8, legge 27 dicembre 1997, n. 449, esprime la necessità che l’attività dei vari soggetti operanti nel sistema sanitario si svolga nella cornice di una pianificazione finanziaria. Tale funzione programmatica, volta a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, rappresenta, quindi, un dato inabdicabile nella misura in cui la fissazione dei limiti di spesa si attegga ad adempimento di un obbligo che influisce in modo pregnante sulla possibilità stessa di attingere le

In primo luogo, ha riconosciuto valore autoritativo e vincolante agli atti di determinazione dei limiti di spesa, sottraendoli alla trattativa tra le parti propedeutica alla contrattualizzazione delle strutture sanitarie private.

In secondo luogo, l'Adunanza plenaria n. 3/2012 precisa che la fissazione del tetto di spesa configura “un ampio potere discrezionale, chiamato a bilanciare interessi diversi, ossia l'interesse pubblico al contenimento della spesa, il diritto degli assistiti alla fruizione di prestazioni sanitarie adeguate, le legittime aspettative degli operatori privati che ispirano le loro condotte ad una logica imprenditoriale e l'assicurazione dell'efficienza delle strutture pubbliche che costituiscono un pilastro del sistema sanitario universalistico”<sup>142</sup>.

Sempre in relazione al bilanciamento di contrapposti interessi occorre altresì evidenziare che la Corte costituzionale, con la sentenza del 26 ottobre 2012, n. 236, ha affrontato il rapporto tra la libertà di cura – intesa anche come libertà per il paziente la struttura ove curarsi – riconosciuta dall'art. 32 Cost. e la programmazione regionale in materia di spesa sanitaria.

A tal riguardo, pronunciandosi su una legge della Regione Puglia che limitava alle sole strutture ubicate nel territorio regionale la possibilità di stipulare accordi contrattuali relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia, la Corte ha dapprima riconosciuto che “in linea di massima, le priorità stabilite dal legislatore regionale con la normativa censurata, privilegiando innanzitutto le strutture pubbliche e, di seguito, quelle private insistenti nel territorio dell'ASL, appaiono legittime e dotate di una base razionale” mentre ha, poi, affermato che “appare invece irragionevole, inutilmente restrittiva della libertà di cura garantita dall'art. 32 Cost. e, come si vedrà, persino

---

risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate (Consiglio Stato, sez. V, 25 gennaio 2002, n. 418 cit.)”.

<sup>142</sup> La discrezionalità riguarda in materia di programmazione, che si giustifica in ragione del crescente *deficit* della sanità e di razionalizzazione del sistema sanitario, riguarda la definizione di un assetto inerente “la programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate”, così Corte cost. 2 aprile 2009, n. 94.

discriminatoria la specificazione in base alla quale i direttori generali delle ASL pugliesi sono abilitati a stipulare accordi con le sole strutture sanitarie ubicate in ambito territoriale regionale”.

Esaminando *funditus* il ragionamento sotteso alla citata pronuncia n. 236/2012, si evince che ad avviso del Giudice delle leggi, che richiama una sua consolidata giurisprudenza<sup>143</sup>, non vi è un divieto assoluto per il legislatore di contemperare il diritto alla libertà di scelta del luogo della cura in tutto il territorio nazionale con altri interessi costituzionalmente protetti, ivi inclusi i limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili, purché ciò avvenga in modo non irragionevole o in assenza di precisi obiettivi di contenimento della spesa.

Nel caso in questione, il sindacato della Corte si è mosso sul binario della irragionevolezza (tradizionalmente collegato all’esercizio di un potere discrezionale, sia dell’amministrazione, sia – come nel caso di specie – del legislatore regionale)<sup>144</sup>, essendo stato osservato che l’obiettivo del contenimento della spesa non sarebbe stato affatto raggiunto in quanto – impedendo la stipulazione di accordi con strutture extraregionali [... si determinerebbe una] diseconomia, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi”.

In tal guisa, vale la pena richiamare quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza 23 luglio 1992, n. 356, secondo cui la fissazione dei tetti di spesa in materia sanitaria è un’operazione da inquadrare nella più ampia e complessa manovra di riduzione dei volumi di spesa negli altri settori, coerente (e, invero, a

---

<sup>143</sup> Giurisprudenza indicata da S. SCIARRA, *I diritti sociali...*, cit., p. 3, che ribadisce il principio per cui “sul piano costituzionale l’equilibrio di bilancio non è «un super valore» gerarchicamente sovraordinato, ma un valore da bilanciare con altri valori”.

<sup>144</sup> La sentenza non affronta specificamente il tema, pure proposto nell’ordinanza di rimessione, della validità della legge provvedimento, come venne definita nella medesima ordinanza la legge oggetto di scrutinio di costituzionalità. La questione, come si vedrà, è particolarmente interessante perché qualche anno più tardi la Corte prenderà espressamente posizione sul punto, dichiarando l’illegittimità costituzionale di una legge provvedimento (statale e non, come nel caso affrontato nel 2012, regionale) in materia di fissazione dei tetti di spesa. Si veda, infatti, la sentenza Corte cost., 30 giugno 2020, n. 116 e, in dottrina, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Per uno studio costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del presidente Coraggio)*, in *Riv. it. Dir. publ. Com.*, 2, 2022, pp. 207-ss.

causa della) con la corrispondente diminuzione delle disponibilità finanziarie del Paese nonché nella prospettiva del risanamento del bilancio nazionale.

Ne consegue che l'individuazione delle risorse per la spesa sanitaria sono necessariamente "mobili" e non rigidamente predeterminate, dovendo tener conto del complessivo quadro economico-finanziario. Diversamente opinando, infatti, si addiverrebbe a un sistema retto da "una logica rovesciata rispetto a quella propria delle regole economiche perché, in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza"<sup>145</sup>.

In terzo luogo e in conseguenza del punto precedente, viene in evidenza l'importanza della pianificazione finanziaria, a sua volta collegata alla matrice autoritativa e vincolante dei relativi atti.

Afferma, infatti, la Plenaria nella cennata sentenza n. 3/2012 che la "attività di programmazione, tesa a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, assume valenza imprescindibile in quanto la fissazione dei limiti di spesa rappresenta l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate".

In questa prospettiva, appare chiaro il rimando alla giurisprudenza della Corte costituzionale – in parte già richiamata nel paragrafo 4 – che da tempo ha sottolineato l'inestricabile "collegamento tra responsabilità e spesa, evidenziando come l'autonomia dei vari soggetti ed organi operanti nel settore debba essere correlata alle disponibilità finanziarie e non possa prescindere dalla scarsità delle risorse e dalle esigenze di risanamento del bilancio nazionale"<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Cfr. Corte cost., 23 luglio 1992, n. 356, la quale prosegue "È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame, come risulterà meglio in prosieguo".

<sup>146</sup> Cfr. ancora Cons. St., Ad. Plen, 12 aprile 2012, n. 3, la quale richiama Corte cost. 28 luglio 1995, n. 416.

Le suesposte considerazioni sono state valorizzate dalla citata sentenza dell'Adunanza plenaria n. 3/2012, che le ha poste in una linea interpretativa, la quale è "la sola che consente il raggiungimento dell'obiettivo di carattere primario e fondamentale del settore sanitario che è la garanzia di quella che la sentenza n. 509 del 2000 della Corte costituzionale chiama "nucleo irriducibile" del diritto alla salute; obiettivo, va qui aggiunto, che non può essere giammai disgiunto dal completo controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili".

Il rapporto tra diritto alla salute ed esigenze di contenimento della spesa trova il suo apice nel caso in cui la regione sia commissariata dal Governo perché sottoposta a piani di rientro del *deficit*.

Si tratta di un fenomeno non infrequente, con il quale – facendo uso dei poteri sostitutivi *ex artt.* 120, comma 2, Cost. e 8 della legge n. 131/2003 – il Governo interviene per imprimere una torsione virtuosa nell'impostazione finanziaria regionale per quanto concerne la spesa sanitaria.

Sul punto, giova premettersi che il fondamento del potere di commissariamento in *subiecta materia* si rinviene, oltre che nell'ipotesi prevista dall'art. 120, comma 2, Cost., anche nell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), secondo cui ove nella regione si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti ovvero gli stessi non risultino sufficienti, il Governo potrà far ricorso alla procedura di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 e procedere al commissariamento della regione.

Il successivo comma 180 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 prevede la sottoscrizione di un accordo tra la regione interessata e i ministeri della salute e dell'economia e delle finanze al fine di individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

A fronte della sottoscrizione di tali accordi, che per la Corte costituzionale sono vincolanti per la regione che li ha sottoscritti, il commissario *ad acta* nominato dal Governo è investito di funzioni definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi che, “pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)”<sup>147</sup>.

La natura “vincolata” del commissario *ad acta* e delle sue funzioni finisce, inevitabilmente, per irrigidire il già complicato e tormentato rapporto tra spesa e diritto alla salute, naturalmente a vantaggio del primo. Risulterà, infatti, più agevole per il commissario imporre limiti anche consistenti alla spesa sanitaria, la cui giustificazione è insita nel commissariamento stesso<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Cfr. Corte Cost., 14 luglio 2017, n. 190.

<sup>148</sup> È quanto si trae da Cons. St., Sez. III, 25 marzo 2016, n. 1244, secondo cui “la normativa in tema di piano di rientro comporta precisi e ulteriori effetti giuridici nel rendere vincolanti gli obiettivi di contenimento finanziario e nell’imporre alla Regione di adottare prioritariamente i provvedimenti adeguati ad ottenere il contenimento delle spese in essere nella misura richiesta, salvo il rispetto dei livelli essenziali di assistenza e secondo i fondamentali criteri di ragionevolezza, logicità e non travisamento dei fatti nel bilanciamento degli interessi. Di conseguenza cambiano in misura determinante la natura, l’oggetto e la principale finalità dei provvedimenti. La introduzione di obiettivi prioritari e vincolanti condiziona e orienta verso le finalità indicate lo svolgimento delle preesistenti procedure, modificando anche le modalità istruttorie e il tipo di motivazione che i provvedimenti risultanti richiedono”; più oltre si legge “il Piano di rientro persegue contestualmente e paritariamente due ordini di obiettivi, entrambi egualmente vincolanti ed egualmente sottoposti a penetranti controlli nelle sedi nazionali, con conseguenti meccanismi premiali o sanzionatori: a) l’esigenza di ripristinare l’equilibrio economico-finanziario del sistema sanitario regionale interessato; b) la necessità di salvaguardare il pieno rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni secondo gli standard acquisiti in campo nazionale. Nella logica della legislazione di risanamento finanziario è quindi chiaro l’ordine sostanziale di priorità e di valore dal momento che la ratio profonda ed essenziale che anima il procedimento del Piano di rientro è proprio la garanzia del rispetto dei livelli essenziali e la loro sostenibilità nel futuro. A tutela di questo interesse generale e dunque a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini soprattutto in prospettiva di tempo, la legge prescrive il rispetto delle compatibilità finanziarie secondo gli standard di maggiore efficienza e, ove tali compatibilità non siano rispettate, è necessario il contenimento della spesa negli ambiti estranei o eccedenti i livelli essenziali di assistenza. Ne consegue che il peso della attuazione del Piano di rientro deve ridistribuirsi secondo criteri di massima appropriatezza e di ragionevolezza tra i settori diversi o i profili di spesa considerati in eccesso rispetto ai livelli essenziali, incidendo sui livelli di spesa storica acquisita con riduzione degli andamenti tendenziali”.

Resta fermo che il potere del commissario *ad acta* è solo latamente vincolato, in quanto la sua attività è caratterizzata da scelte ampiamente discrezionali, fermo restando un carattere vincolato nel suo complesso<sup>149</sup>.

Come si ricava dalla rapida casistica passata in rassegna nelle pagine precedenti, non sembra essere mai sopita la questione del rapporto tra diritto alla salute ed esigenze del bilancio. Un equilibrio sempre difficile da trovare che, però, diventa ancora più complicato al verificarsi di eventi, quali il commissariamento o una drastica riduzione della spesa pubblica imposta dalla contingenza del momento.

Se questo era lo scenario fino alle riforme post crisi economica 2008, si avrà modo di vedere nei successivi capitoli come lo stesso sia evoluto (e in che modo) a fronte della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio che, è bene precisare, non riguarda solo il diritto alla salute ma ogni altro diritto sociale implicante un potere di spesa da parte dell'amministrazione.

Dalle pagine precedenti, infatti, emerge l'esistenza di quella che nell'introduzione è stata definita una "zona grigia", vale a dire un periodo in cui, complice la sempre maggiore incidenza del *deficit* sulle politiche pubbliche, il legislatore è dovuto correre ai riparti, preoccupandosi del problema dell'eccessivo debito, ben prima delle riforme del 2012.

---

<sup>149</sup> È quanto emerge, ancora una volta, dalla sentenza n. 1244/2016 del Consiglio di Stato secondo cui "Ogni intervento implica un raffronto tra altre possibili alternative di contenimento e dunque la considerazione dell'intero arco degli interessi coinvolti nelle scelte di contenimento, che sono tutte tra loro correlate. Pertanto, gli atti di programmazione sanitaria e socio-assistenziale in attuazione del Piano di rientro - fermo il rispetto dei livelli essenziali come determinati da una fonte abilitata di rango statale - comportano scelte difficili di recupero o redistribuzione di risorse da operare sul terreno: a) della equa ripartizione dei sacrifici che sono inevitabilmente da compiere anche a carico delle aziende fornitrici dei servizi; b) della massima appropriatezza delle prestazioni; c) della eliminazione delle situazioni per le quali si registri uno squilibrato assorbimento di risorse da parte di un livello assistenziale rispetto ad altri livelli. Le autorità competenti rispondono alle esigenze cogenti del Piano di rientro, ma neppure gli operatori privati possono ritenersi estranei a tali vincoli e stati di necessità, che derivano da flussi di spesa che hanno determinato in passato uno stato di disavanzo eccessivo, in relazione a spese di cui gli stessi operatori si sono avvantaggiati e che, negli ambiti estranei o eccedenti i livelli di assistenza, devono essere ridimensionate o riportate sotto controllo. Ne deriva che gli aspetti quantitativi relativi alle determinazioni adottate in applicazione dei piani di rientro e segnatamente quelle in materia di tetti di spesa - direttamente finalizzate al rispetto dell'obiettivo di contenimento finanziario - non sono negoziabili dalle parti, ma sono imposte in via autoritativa, come ha riconosciuto una univoca e oramai costante giurisprudenza del Consiglio di Stato in applicazione dei principi sanciti dalla Corte costituzionale".

È la testimonianza di come, al di là delle formule coniate dal diritto positivo, il tema dei diritti (vieppiù quelli “a prestazione”) sia direttamente connesso a quello delle risorse finanziarie disponibili.

## CAPITOLO II

### L'influenza del diritto UE sulla disciplina interna del bilancio

SOMMARIO: **1.** Dalla nascita della Comunità europea al Trattato di Maastricht; **2.** Da Maastricht all'introduzione della moneta unica; **3.** Crisi del 2008 e misure correttive dell'Unione europea; **3.1.** La prima fase di intervento: le modifiche al Patto di stabilità e crescita; **3.2.** La seconda fase di modifiche: dal Patto di stabilità e crescita al *Fiscal compact*; **4.** Il ruolo della Banca centrale europea e delle altre Istituzioni europee: la strada verso il MES; **4.1. segue:** gli ulteriori meccanismi di assistenza agli Stati in crisi da parte della Banca Centrale Europea; **5.** Il diritto UE del bilancio al tempo della crisi pandemica da Covid-19; **6.** Il debito sovrano: uno sguardo socio-economico

#### 1. Dalla nascita della Comunità europea al Trattato di Maastricht

Un lavoro che tratta della disciplina del bilancio, dei suoi vincoli e degli effetti che essa ha sull'organizzazione amministrativa e sulle posizioni giuridiche dei cittadini, non può non passare in rapida rassegna i profili del diritto dell'Unione europea, per via della sua influenza sul diritto interno.

Si tratta di un'influenza diversa – per genesi, contenuti e modalità con cui è esercitata – rispetto alla tradizionale primazia del diritto eurounitario.

In primo luogo, perché nasce in un secondo momento dell'integrazione europea, grossomodo in occasione della sottoscrizione del Trattato di Maastricht.

In secondo luogo, perché attribuire all'Unione competenze in materia di bilancio (e suoi vincoli) degli Stati membri significa, di fatto, devolverle numerose competenze, andando quasi oltre il rigido perimetro delle competenze stabilite nei Trattati (e il caso BCE – Corte costituzionale federale tedesca lo dimostra<sup>150</sup>).

---

<sup>150</sup> Sentenza del 5 maggio 2020 del Secondo Senato della Corte costituzionale Federale, con cui la Corte ha accolto dei ricorsi contro il Programma di acquisto del settore pubblico (PSPP) della Banca centrale europea, su cui si veda *ex multis* A. SANDULLI, *Il bazooka giurisdizionale tedesco e la politica monetaria della Banca Centrale Europea*, in *Riv. it. dir pubbl. com.*, 3, 2020, pp. 363-ss. In via generale, deve osservarsi come i cambiamenti registratisi nel corso degli anni, che hanno sempre più limitato il perimetro operativo degli Stati, hanno portato la dottrina a interrogarsi sul concetto di sovranità statale in rapporto all'Unione europea. Anticipando considerazioni che si svilupperanno in seguito, è d'uopo osservare che la riforma costituzionale del 2012 rappresenta una svolta nei rapporti tra ordinamenti, avendo introdotto vincoli finanziari a livello sistemico, con innegabili effetti sulla funzione di indirizzo politico quale mezzo attraverso il quale scegliere quali politiche pubbliche perseguire. Si veda *amplius* F. BILANCIA, *Sovranità, "Di alcune grandi categorie*

I bilanci statali, infatti, rappresentano per antonomasia una materia trasversale, non strettamente limitata alla sfera economica ma estesa all'intero ambito di funzioni delle amministrazioni pubbliche.

Nella ricostruzione delle tappe fondamentali dell'integrazione europea si ha una prima fase – quella immediatamente successiva al Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità economica europea – in cui la Comunità non era dotata di disposizioni specifiche in tema di bilancio degli Stati membri<sup>151</sup>.

Tuttavia, la CEE ha agito in modo da assicurare il buon funzionamento del mercato unico, aperto e concorrenziale. In tal guisa, la CEE ha sempre mostrato particolare attenzione alla stabilità finanziaria degli Stati membri, in quanto presupposto indefettibile per la stabilità monetaria, a sua volta indispensabile per creare quel libero mercato per cui la Comunità europea è nata nel 1957<sup>152</sup>.

In tale quadro, l'art. 2 del Trattato di Roma attribuiva alla Comunità il compito di promuovere “una stabilità accresciuta”, in virtù della quale veniva imposto agli Stati membri di attuare “la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e mantenere la fiducia nella propria moneta” (art. 104 del Trattato). Veniva anche istituito un Comitato monetario con funzioni consultive (art. 105) al fine di monitorare la situazione monetaria e finanziaria degli Stati membri e della Comunità.

---

*del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio*”, in *Rivista AIC*, 3/2017; ID., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, REAF – IEA Journal*, 20/2014, pp. 60-ss.; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006.

<sup>151</sup> Per approfondimenti sul processo di integrazione europea si veda R. ADAM-A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 17-27 e ivi ampi riferimenti normativi e dottrinali, nonché L. FERRARI BRAVO-E. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli, 2002. Una ricostruzione dei rapporti tra ordinamenti con particolare riferimento la crisi economica del 2008 e la questione dei bilanci è contenuta in C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016, pp. 639, che sottolinea il fatto che tra il 1957 e il 1993 (Trattato di Maastricht) non si è avuta nessuna modifica del Trattato di Roma, mentre nel periodo successivo a Maastricht gli Stati membri hanno stipulato ben cinque trattati. Una rassegna sintetica delle tappe evolutive dell'integrazione europea sotto il profilo del controllo sui bilanci degli Stati membri è contenuta in C. PINELLI-T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010; C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e trattati europei*, in C. PINELLI-T. TREU (a cura di), *La costituzione economica...*, cit., pp. 23-38; G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

<sup>152</sup> Come riconosce G. DELLA CANANEA, *La “pubblicità” dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 578.

La stabilità finanziaria degli Stati serviva ad evitare condotte imprudenti che avrebbero messo in pericolo la stabilità degli altri Stati e della Comunità stessa.

Il meccanismo predisposto dal Trattato di Roma era quello di mantenere esclusivamente in capo agli Stati membri la titolarità della politica finanziaria e della politica monetaria, ferme restando delle azioni congiunte di coordinamento al fine di evitare squilibri pericolosi sul mercato<sup>153</sup>.

In seguito, l'attenzione è stata rivolta al coordinamento delle politiche monetarie, a scapito delle politiche finanziarie degli Stati membri, come dimostra l'istituzione del Sistema monetario europeo (lo SME), avvenuta nel 1979<sup>154</sup>.

Tale tappa segna un avvicinamento verso una diversa concezione dei ruoli e delle competenze della Comunità caratterizzata, ancora, per una piena sovranità degli Stati membri nella gestione delle rispettive politiche finanziarie e monetarie.

Lo SME si pone in linea di continuità con l'impostazione contenuta nel Trattato di Roma che richiede solo un maggior coordinamento tra i vari Stati e tra questi e la Comunità, senza alcuna alterazione significativa delle rispettive competenze.

Il punto di svolta è costituito dal Trattato di Maastricht, con il quale si è inteso istituire un'unione politica, affiancata a quella economica.

Con tale trattato si è intensificata l'integrazione europea, in prima battuta mediante una maggiore integrazione economico-monetaria (con l'introduzione della moneta unica), preludio di una integrazione politica (non del tutto realizzata).

---

<sup>153</sup> Si veda, *amplius*, V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2006, pp. 808-ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 16; R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 185; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., p. 623.

<sup>154</sup> Lo SME era un accordo messo in piedi per garantire dei cambi fissi tra le monete degli Stati membri della Comunità, così da evitare squilibri monetari. Dal punto di vista giuridico, si osserva come lo SME venne istituito in assenza di un'esplicita previsione in tal senso. Si fece ricorso all'art. 235 del Trattato contenente una clausola sui poteri impliciti. Per approfondimenti si veda: P. DELLA POSTA, *Il sistema monetario europeo: la storia recente e alcune sue interpretazioni teoriche*, Pisa, 1994; A. IOPPOLO, *CEE, sistema monetario europeo e crisi del sistema monetario internazionale*, Messina, 1983; A. MOSCONI, *Dalla fine di Bretton Woods alla nascita del sistema monetario europeo*, Milano, 1980; R. PARBONI, *Il sistema monetario europeo*, Roma, 1979; P. SAVONA, *L'Italia e il sistema monetario europeo*, Firenze, 1979.

L'istituzione dell'unione economica e monetaria ha comportato la necessità di focalizzare l'attenzione degli organi comunitari sul coordinamento delle politiche finanziarie degli Stati membri.

Se agli albori del processo d'integrazione, ciò che si chiedeva agli Stati membri era un mero coordinamento delle proprie politiche economico-monetarie di cui essi stessi rimanevano gli unici decisori, con Maastricht si è reso necessario un cambio di passo, quanto meno in relazione ai profili più strettamente inerenti agli aspetti macroeconomici degli Stati membri stessi, dando continuità all'idea per cui la stabilità finanziaria degli Stati è condizione essenziale per la stabilità della (futura) moneta unica.

La più importante novità registratasi con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht è stata l'introduzione a livello europeo di regole puntuali in materia finanziaria operanti a livello costituzionale<sup>155</sup>, che gli Stati devono rispettare per poter accedere all'Unione monetaria. Si tratta di una serie di principi quali: stabilità dei prezzi, sostenibilità della bilancia dei pagamenti, sostenibilità delle finanze pubbliche da realizzarsi anche attraverso una attenta e prudente politica monetaria.

In particolare, l'art. 109J, comma 1, del Trattato si concentra sulla sostenibilità della finanza pubblica, descritta dalla norma come “una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo”.

Vengono, quindi, introdotti una serie di indicatori con cui misurare l'entità del disavanzo pubblico, secondo il meccanismo dei saldi di finanza pubblica già esaminato nel capitolo precedente<sup>156</sup>. Tra questi, risultano particolarmente

---

<sup>155</sup> In tal senso si è espresso G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., p. 53, il quale ha evidenziato come “sul piano formale, essi sono sanciti dal TUE e dai protocolli ad esso allegati, che si inseriscono sul tessuto normativo costituito dai trattati istitutivi e dagli accordi che li hanno successivamente modificati o integrati. Inoltre, sul piano, distinto da quello formale, della logica dei valori, questo insieme di principi e regole fa parte a buon titolo del nucleo fondamentale della Costituzione economica”. Si veda anche V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei...*, cit., pp. 808-ss.

A proposito del Trattato di Maastricht si veda G. CARNAZZA, *Spesa per interessi e ciclo economico: un'analisi del caso italiano*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, 2019, pp. 53-ss., il quale ricostruisce l'adesione italiana all'Unione europea, dando puntualmente conto anche delle vicende nazionali più significative di tale adesione, tra le quali il c.d. divorzio tra Banca d'Italia e Ministero del tesoro.

<sup>156</sup> Non a caso, il primo regolamento sul sistema dei saldi di bilancio è avvenuto con il c.d. SEC-95, adottato con il Regolamento (CE)N.2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, di poco successivo

importanti il dato relativo al *deficit* (ossia l'indebitamento netto), che è rappresentato dalla differenza tra le entrate e le spese la cui copertura avviene ricorrendo al mercato, nonché al dato del debito pubblico, formato dagli accumuli delle passività di anno in anno.

Nell'ambito delle politiche economiche per consentire l'ingresso dei paesi nella moneta unica, sono stati fissati i seguenti parametri (da cui si inferisce il disavanzo eccessivo): rapporto deficit/PIL superiore al 3% con debito lordo superiore al 60% del PIL<sup>157</sup>.

Sugli Stati membri incombe l'onere di attivare politiche per favorire la convergenza delle finanze pubbliche ai suddetti criteri, il che comporta la necessità di controllare l'andamento della pubblica amministrazione per i suoi riflessi sul bilancio statale.

Ciò che interessa ai fini del raggiungimento dei criteri di convergenza delineati a Maastricht per l'ingresso nella moneta unica, è il mero dato dell'incidenza del settore pubblico – in senso ampio – sul bilancio, con la conseguenza che vengono in rilievo tutti quei soggetti, ancorché non formalmente pubblici, i quali consolidano i propri bilanci nel bilancio statale.

È sulla base di queste considerazioni che il legislatore, nel disegnare la nuova legge di contabilità generale nel 2009, ha creato l'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni, che descrive una nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione (art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009, su cui si veda *infra*).

Rispetto alla fase iniziale dell'integrazione comunitaria, il Trattato di Maastricht si segnala per l'introduzione di un meccanismo di sorveglianza sui disavanzi eccessivi degli Stati membri, secondo una procedura – attivata dalla Commissione e articolata in quattro fasi l'ultima delle quali di competenza del Consiglio – avente

---

all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

<sup>157</sup> Cfr. R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007, pp. 285-ss.

natura sanzionatoria nei confronti dello Stato inadempiente (procedura di infrazione).

È evidente il diverso rapporto tra Stati membri e Istituzioni comunitarie, in quanto i primi non sono più i soli soggetti preposti a governare le proprie finanze pubbliche, dovendosi interfacciare con le istituzioni comunitarie.

È con il Trattato di Maastricht che l'Unione ha iniziato ad avere competenze sui bilanci degli Stati membri e più, in generale, sulla loro politica economica. Competenze, queste, esercitate ricorrendo all'ampia discrezionalità consentita dal Trattato nel valutare le politiche economiche degli Stati membri avallando di fatto interpretazioni indulgenti dei vincoli, o comunque valutazioni di natura politica<sup>158</sup>.

D'altra parte, si è pur sempre in presenza di una discrezionalità necessaria in ragione dei diversi andamenti dell'economia che influenza la situazione finanziaria dei vari Stati membri.

La logica della procedura di sorveglianza è di tenere in considerazione gli elementi esogeni che possono verificarsi nell'economia e che influenzano la situazione finanziaria degli Stati. La discrezionalità *de qua* consente un'interpretazione quanto meno elastica dei criteri di Maastricht, anche perché il Trattato non priva gli Stati della sovranità in materia finanziaria.

Gli elementi di flessibilità presenti nella procedura di sorveglianza, infatti, fanno sì che l'obbligo degli Stati non sia quello di mantenere il bilancio in pareggio ma di “determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto dell'esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi”<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Si tratta di valutazioni connotate comunque da una certa flessibilità. Si veda *amplius* C. GOLINO, *Il principio...*, cit., in particolare pp. 19-ss. R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., pp. 595-ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 16.

Sull'ampiezza della discrezionalità si è anche interessata la Corte di Giustizia dell'Unione europea che, con sentenza 13 luglio 2004, C-27/04, ricordando che il Consiglio gode di un potere discrezionale anche nelle ipotesi di acclarato sfioramento del parametro del 3%. Cfr. G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.; G. RIVOCCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

<sup>159</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo...*, cit. p. 57, il quale evidenzia l'ammissibilità di un controllato ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa per investimenti.

Conferma in tale senso giunge dal divieto per l'Unione e per gli Stati di rispondere dei debiti assunti da uno Stato membro o dalle unità istituzionali operanti al suo interno (la c.d. “*no-bail out provision*”, prevista all' art. 104 B, comma 1)<sup>160</sup>.

L'individuazione dello Stato come responsabile delle politiche fiscali, infatti, è il naturale completamento dell'autonomia che lo Stato stesso mantiene rispetto all'Unione nella gestione dei propri bilanci; autonomia che gli consente di ricorrere anche ad un controllato indebitamento, rispetto al quale il governo nazionale è politicamente responsabile davanti a cittadini e mercati.

## **2. Da Maastricht all'introduzione della moneta unica**

Se il Trattato di Maastricht ha gettato le basi per una unione monetaria in vista dell'introduzione della moneta unica, imponendo cambiamenti significativi nella *governance* della politica monetaria degli Stati membri e della stessa Comunità europea, sono stati gli atti regolatori successivi all'entrata in vigore di quel Trattato che hanno implementato il processo di integrazione europea.

In generale, si può osservare che tali atti hanno irrigidito notevolmente il sistema messo in piedi a Maastricht, erodendo progressivamente (ma non del tutto) l'ampio margine di discrezionalità finora lasciato alle Istituzioni europee.

Gli Stati aderenti al Sistema monetario europeo hanno sottoscritto il Patto di stabilità e crescita, composto da una risoluzione approvata al Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno e dai regolamenti del Consiglio nn. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali per far rispettare i limiti relativi al disavanzo e al debito stabiliti dal trattato di Maastricht.

---

<sup>160</sup> Il che fa desumere la natura sostanzialmente nazionale delle scelte in materia di bilancio e di politica economica. Come osservato da autorevole dottrina, infatti, in questa fase le scelte sono ancora connotate da un robusto carattere nazionale. Si veda per approfondimenti: Cfr. R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, pp. 997-ss; ID., *Cessioni di sovranità...*, cit., p. 353; C. GOLINO, *Il principio...*, cit., p. 19. In generale sul Patto di stabilità si veda C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale, Oss. a Corte cost.n. 36 del 2004*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, pp. 514-517.

Secondo il Patto di stabilità e crescita gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio "prossimo al pareggio o positivo".

A sostegno dell'impegno assunto dagli Stati, il regolamento n. 1466/97 prevede misure di carattere preventivo – che costituiscono la principale novità di tale regolazione – nell'ambito della sorveglianza multilaterale (c.d. parte preventiva del Patto di stabilità e crescita), che si affiancano alla procedura di infrazione del divieto di disavanzi eccessivi, che viene peraltro irrigidita dal regolamento n. 1467/97 (c.d. parte correttiva del Patto di stabilità e crescita)<sup>161</sup>.

La stessa impostazione di tali regolamenti genera una prima frattura rispetto all'assetto normativo delineato a Maastricht. In quel contesto, infatti, partendo da una piena sovranità degli Stati membri nel gestire la loro politica economica e monetaria, si erano introdotte misure di carattere unicamente correttivo, postulando un intervento delle istituzioni comunitarie solo successivo rispetto alla registrazione di un disavanzo eccessivo o al mancato raggiungimento di uno degli obiettivi di convergenza.

I regolamenti del 1997, invece, alle misure correttive affiancano quelle preventive, caratterizzate da un'ottica cautelare al fine di prevenire il rischio di disavanzo eccessivo da parte di uno degli Stati membri.

Il regolamento n. 1466/97 annovera tra le misure preventive un programma di stabilità concordato tra Stato membro, Consiglio e Commissione, i quali sono chiamati a individuare l'obiettivo di medio termine in una situazione di bilancio con un saldo prossimo al pareggio o in attivo, tracciando anche il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, oltreché formulare una previsione del rapporto debito pubblico/PIL. In tal caso, è necessario descrivere quali provvedimenti di

---

<sup>161</sup> Cfr. R. PEREZ, *Il controllo...*, cit., p. 287, secondo cui "il protocollo sui disavanzi eccessivi prevedeva la messa a punto di misure successive al verificarsi dell'evento non consentito, mentre le misure contenute nel Patto di stabilità riguardano l'adozione di misure preventive per raggiungere il traguardo".

bilancio o altre misure analoghe di politica economica si intende adottare per realizzare i predetti obiettivi.

Dal canto suo, il Consiglio è competente per l'esame del programma concordato e fornisce una valutazione circa il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine (ossia eviti il disavanzo eccessivo). Tale valutazione viene svolta sulla scorta delle informazioni fornite dallo Stato. Deve trattarsi di scenari economici realistici che verranno attentamente vagliati dal Consiglio che, laddove li ritenga inadeguati, invita lo Stato membro interessato a adeguare il suo programma rafforzando tale programma (cfr. art. 5 del regolamento n. 1466/97). Dell'applicazione di tale programma vigila il Consiglio stesso che, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 1466/97, può inviare una raccomandazione allo Stato interessato al fine di stimolarne il perseguimento degli obiettivi condivisi.

Tale disciplina si caratterizza per l'introduzione dei primi meccanismi di controllo e monitoraggio da parte delle istituzioni europee sui conti e sulle politiche monetarie e finanziarie degli Stati membri.

A tali misure preventive, si aggiungono quelle correttive stabilite nel regolamento n. 1467/97, che riduce i margini di flessibilità della procedura per disavanzi eccessivi. Viene, infatti, previsto che il disavanzo pubblico è considerato eccezionale e temporaneo (dunque ammesso alla luce delle nuove norme comunitarie) alla duplice condizione di *i*) dipendere da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro e *ii*) di produrre rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del paese (perciò intendendosi un declino annuo del PIL in termini reali pari almeno al 2%).

Si tratta di un micro sistema normativo, non andato esente da critiche<sup>162</sup>, con cui si compie il primo passo verso un controllo più energico e penetrante dei bilanci degli Stati membri, preludio di quanto avverrà dopo la crisi economica del 2008, che darebbe luogo anche a una contraddizione intrinseca con l'assetto normativo delineato nei trattati europei (il Trattato di Roma come modificato da Maastricht).

---

<sup>162</sup> Si veda in tal senso R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita*..., cit., p. 1000.

La contraddizione sembra essere logica, prima ancora che giuridica, in quanto a seguito del Trattato di Maastricht, gli Stati hanno come unico strumento di politica economica per favorire la crescita, l'indebitamento, essendo ormai preclusa agli Stati membri il pieno controllo della politica monetaria. Il Trattato di Maastricht, allora, non avrebbe potuto imporre il pareggio di bilancio, perché un simile meccanismo tradirebbe la discrezionalità di cui godono le istituzioni comunitarie nel valutare le politiche degli Stati membri, i quali sono comunque liberi di indebitarsi sia pure in modo controllato e nei limiti indicati dal divieto di disavanzi eccessivi previsto dall'art. 104 C del Trattato Ue.

E, invece, il regolamento n. 1466/97 ha di fatto vietato il ricorso all'indebitamento, imponendo il pareggio di bilancio nel medio termine. Si tratta di un'opzione più rigida che, dai regolamenti attuativi del Trattato di Maastricht e introduttivi del Patto di stabilità e crescita, ha caratterizzato anche il periodo successivo, così imponendo una torsione alla politica monetaria europea tanto nel Trattato di Lisbona, quanto negli strumenti europei di contrasto alla crisi del 2008<sup>163</sup>.

L'irrigidimento dei vincoli finanziari a carico degli Stati ha condotto parte degli studiosi a dubitare della conformità del Patto di stabilità e crescita al Trattato di Maastricht, soprattutto in considerazione della riduzione di sovranità che gli stessi Stati hanno incontrato nella gestione della politica di bilancio<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Per riferimenti più ampi si veda G. GUARINO, *Un saggio di "verità" sull'Europa e sull'euro*, in [www.giuseppeguarino.it](http://www.giuseppeguarino.it), 21 ottobre 2013, paragrafi 1-15; ID. *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli, 2014, tra le autorevoli voci più critiche sul punto.

<sup>164</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 12, per il quale "Da una considerazione congiunta dei due rami (preventivo e correttivo) della normativa europea di bilancio emerge che essi risultano separati e distinti ancorché coordinati e sinergici. Il primo non modifica né assorbe il secondo; in altri termini, il Patto di stabilità e crescita e il Fiscal Compact non sovvertono le regole del Trattato. Una cosa è il limite dell'OMT (-0,5% per gli Stati euro), altra quello della procedura per debito eccessivo (-3%): il primo non annulla, irrigidendola, la soglia del secondo. I due limiti si basano su parametri diversi: l'uno sul saldo strutturale di bilancio, l'altro su quello nominale; e assolvono a due funzioni diverse. La disciplina preventiva mira a indirizzare *ex ante* le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica. La disciplina correttiva interviene *ex post* nel caso di inefficacia di quella preventiva".

Invero, deve considerarsi che il raggiungimento del bilancio prossimo al pareggio di per sé non contrasta con i criteri per l'individuazione dei disavanzi eccessivi, contenuti nel Protocollo allegato al Trattato di Maastricht ma, anzi, ne consente in concreto l'effettivo raggiungimento, finendo con il porsi in rapporto di strumentalità.

Nello stesso senso, s'aggiunga che la base giuridica dell'imposizione dell'obiettivo a medio termine non è l'art. 104 TCE, oggi art. 126 TFUE (inerente al divieto di disavanzi pubblici eccessivi), ma l'art. 99 TCE, oggi art. 121 TFUE, relativo alla sorveglianza multilaterale<sup>165</sup>. Non a caso la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita contiene la previsione dell'obiettivo di medio termine, in virtù della sua natura essenzialmente cautelare rispetto a un disavanzo eccessivo.

Di contro, il rapporto deficit/PIL quale soglia di indebitamento ammesso è contenuto nella parte correttiva, già incluso nell'art. 104C del Trattato di Maastricht. Tale parte, oggetto solo di una rivisitazione con il Patto di Stabilità e crescita, non è attivabile automaticamente ogni qual volta non venga centrato dallo Stato membro l'obiettivo di medio termine, ma è oggetto di una più approfondita istruttoria della Commissione, non scevra – vi è da dire – da considerazione *strictu sensu* politiche, che vengono di volta in volta valutate.

In altri termini, il rispetto del Trattato verrebbe assicurato dal fatto che l'irrigidimento contenuto nel Patto di stabilità e crescita non consente di sanzionare automaticamente lo Stato che realizzi un disavanzo eccessivo.

Deve, poi, osservarsi che tali considerazioni critiche si sono in parte ciclicamente riproposte in occasione delle modifiche che sono state apportate al Patto di stabilità e crescita dai regolamenti CE del Consiglio nn. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005, di modifica rispettivamente dei reg. 1466/97 e 1467/97.

---

<sup>165</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio*, cit., 176.

Questa modifica ha introdotto elementi di flessibilità ed è dipesa dal fatto che alcuni Stati non hanno raggiunto i rigidi parametri individuati originariamente nel Patto di stabilità e crescita<sup>166</sup>.

In particolare, con tali regolamenti si è proceduto a una rimodulazione del meccanismo preventivo del Patto di stabilità e crescita. Si è previsto di differenziare gli obiettivi a medio termine in base agli scenari specifici per i singoli Stati, individuando anche delle deroghe puntuali e motivate in base a considerazioni economiche all'obiettivo del pareggio. Tuttavia, anche sotto questo diverso regime più flessibile, gli Stati sono obbligati a mantenere un margine sufficiente al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL, con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5 %.

Un altro elemento di flessibilità riguarda un diverso modo di calcolare i saldi di finanza pubblica.

Anzitutto, è stato previsto che l'indebitamento sia calcolato scomputando le misure *una tantum* e al netto degli effetti del ciclo economico, vale a dire senza che si tenga conto delle maggiori spese o delle minori entrate causate dall'avversità del ciclo economico.

L'obiettivo, in chiave keynesiana, è quello di consentire agli Stati membri di attuare misure economiche anticicliche. Il lato negativo di una simile modifica è che il rischio di un maggior divario tra il dato reale e quello stimato nei documenti ufficiali circa lo stato di salute dell'economia di uno Stato membro.

Ad ogni modo, sempre nell'ottica di assicurare maggiore flessibilità in tale ambito, con i regolamenti del 2005 si è anche giunti a una revisione della procedura per disavanzi eccessivi mediante l'introduzione della clausola di eccezionalità, con cui si indica l'introduzione di una maggiore discrezionalità da parte del Consiglio

---

<sup>166</sup> Cfr. C. GOLINO, *Il principio...*, cit., pp. 25-31 che pone l'accento sul fatto che il percorso che ha condotto all'adozione dei regolamenti di modifica del Patto di Stabilità e ha avuto inizio con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 novembre 2002 sul "Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio" (COM (2002) 0668), con la quale si manifestava l'esigenza di tenere in considerazione l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici, valutando le condizioni di bilancio dei singoli Stati membri in termini strutturali, cioè al netto delle fluttuazioni e delle manovre transitorie.

nel valutare le politiche economiche di quegli Stati che, pur avendo sfiorato il limite del 3%, sono impegnati in azioni di riforme strutturali della spesa pubblica volte a consentire la stabilità dei conti pubblici nel lungo periodo<sup>167</sup>.

Questa maggiore flessibilità è stata intesa anche come maggiore indulgenza nei confronti degli Stati “non virtuosi”, sicché il meccanismo del rispetto del 3% nel rapporto deficit/PIL è divenuto progressivamente uno strumento di assistenza per gli Stati membri, al fine di salvaguardarne la stabilità finanziaria, e non un meccanismo sanzionatorio per i casi di disavanzo eccessivo<sup>168</sup>.

Nel torno degli anni che vanno dall'introduzione del Patto di stabilità e crescita al 2008, anno della crisi economica, si registrano due tendenze, non sempre convergenti.

La prima, rappresentata dai regolamenti del 1997 sul Patto di stabilità e crescita, è quella di intervenire con un piglio decisionista e più rigorista nei confronti degli Stati membri che non avevano centrato gli obiettivi di medio termine o che erano incorsi in disavanzi eccessivi.

La seconda, attuata in particolar modo con i regolamenti del 2005, protesa a garantire ampia flessibilità e, correlativamente, ampia discrezionalità in capo al Consiglio, così da tenere conto degli scenari economico-finanziari dei singoli paesi.

Entrambe queste tendenze presentano pro e contro. Se il rigore economico, specie nei conti pubblici, è certamente una virtù a cui gli Stati membri dovrebbero tendere, d'altra parte è innegabile che la rigida applicazione di meri criteri matematici rischia (e ha determinato) di porre in serie difficoltà quei paesi i cui margini di spesa vengono, per tale effetto, fortemente ridotti.

---

<sup>167</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza...*, cit., p.19.

<sup>168</sup> Cfr. R. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp.777-ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse...*, cit., p. 642, ove si pone in particolare rilievo che “l’attenuazione del rigore sanzionatorio della procedura avveniva tramite la nozione di “grave recessione economica”, in modo da evitare l’applicazione di sanzioni severe per il mancato raggiungimento degli obiettivi in situazioni caratterizzate da un tasso di crescita negativo. Forse ancor più significativo era l’ampliamento dei fattori da tenere in considerazione nella valutazione della posizione economica dello Stato; tra questi: la crescita potenziale, le condizioni congiunturali, l’attuazione delle politiche di promozione della ricerca, sviluppo e innovazione, della sostenibilità del debito e più in generale della qualità delle finanze pubbliche dello Stato”.

Invero, la maggiore discrezionalità riconosciuta con i regolamenti di revisione del Patto nel 2005 ha determinato una politica economica degli Stati membri meno attenta al rispetto dei parametri pure fissati a Maastricht.

Anche il recupero delle concezioni keynesiane nel porre in essere politiche anticicliche ha in realtà reso molto più difficile il rientro delle risorse nelle fasi favorevoli del ciclo, con la conseguenza che le maggiori risorse che gli Stati richiedevano sul mercato nelle fasi avverse del ciclo (che sono finite per costituire debito), non sono state mai di fatto recuperate nei momenti di ripresa economica (invero tutto sommato scarsi in considerazione della crisi del 2008).

Tale situazione, già di per sé complicata, va inserita in un contesto giuridico tutt'altro che certo, dal momento che tanto i regolamenti del 1997 quanto quelli del 2005 sono stati spesso oggetto di dubbi circa la loro conformità al Trattato CEE e di Maastricht.

La non linearità e la non armonia in cui sono entrati in vigore tali atti, ha fatto sì che non sempre le norme applicabili venivano effettivamente attuate. Di qui il problema della loro effettività, spesso scarsa, a cui in parte ha contribuito senz'altro l'ampia discrezionalità di cui ha goduto il Consiglio dopo la riforma del 2005<sup>169</sup>.

### **3. Crisi del 2008 e misure correttive dell'Unione europea**

#### **3.1. La prima fase di intervento: le modifiche al Patto di stabilità e crescita**

Quando il 15 settembre 2008 il mondo assiste al fallimento della banca d'affari statunitense Lehmann Brothers, dando l'inizio a una gravissima crisi economico-finanziaria, l'assetto normativo dell'Unione europea sulle politiche di bilancio degli Stati membri non era molto diverso da quello descritto in precedenza, nonostante la sottoscrizione del Trattato di Lisbona nel 2007 (con entrata in vigore il 1° novembre 2009)<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Cfr. M. BARBERO, *Il nuovo Patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Riv. it. dir., pubbl. com.*, 2007, p. 1331; BANCA CENTRALE EUROPEA, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Bollettino mensile BCE*, agosto 2005, 65.

<sup>170</sup> Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23, 2012; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione*

Il procedimento d'integrazione che culmina con il *summit* di Lisbona del dicembre del 2007, infatti, se da un lato ha prodotto significativi cambiamenti nell'architettura istituzionale e politica dell'Unione, dall'altro non ha soverchiato la struttura della *governance* economica allora vigente.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), infatti, contiene disposizioni sovrapponibili a quelle del Trattato di Roma del 1957. Tra le disposizioni in materia di politica economica sono confermate: il principio per cui gli Stati devono avere finanze pubbliche sane (trasfuso nell'art. 119 TFUE); le regole sulla sorveglianza multilaterale (*ex art.* 121 TFUE); il divieto per l'Unione europea di farsi carico degli impegni finanziari assunti dagli Stati membri (di cui all'art. 125 TFUE); l'art. 126 TFUE sul divieto di fare ricorso a disavanzi eccessivi.

Il Patto di stabilità e crescita, con le modifiche del 2005 volte ad assicurare una maggiore discrezionalità da parte del Consiglio e una maggiore flessibilità per gli Stati membri, rimane un importante strumento di *governance* del sistema economico, ancorché estraneo ai Trattati.

Era tuttavia evidente che la crisi finanziaria iniziata nel 2008 avrebbe comportato un profondo cambiamento nel quadro normativo di riferimento<sup>171</sup>.

---

*costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 783 ss.; C. PINELLI, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, pp. 318 ss.; G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 427 ss.; G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio...*, cit., p. 205. Una puntuale ricostruzione delle riforme europee dopo la crisi del 2008 è contenuta in A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, 2012, pp. 323-ss.

Una ricostruzione "economica" della crisi è contenuta in: N.W. PARLMIERI, *Crisi finanziaria globale*, Padova, 2009; L. SPAVENTA, *La grande crisi finanziaria del nuovo millennio*, Roma, 2008.

<sup>171</sup> Va evidenziato che il cambiamento non avrebbe investito solo il piano giuridico-normativo ma anche quello sociale. Il periodo successivo alla crisi del 2008 è stato definito da alcuni studiosi un periodo di crisi, non soltanto economica ma anche culturale e sociale, sebbene l'innescò sia stato proprio dato dalla grave recessione. Si tratta, d'altronde, di fenomeni non nuovi come dimostra lo scenario *post* crisi del 1929. Per un accurato studio sul punto si veda G. ROVATI, *Uscire dalla crisi. I valori degli italiani alla prova*, Milano, 2011. Si veda anche N. IRTI, *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, pp. 1243-ss.; G. NAPOLITANO, *The 'puzzle' of global governance after the financial crisis*, in AA.VV., *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, European University Institute, 2012, pp. 31-ss.

Secondo C. PINELLI, *Il doppio cappello...*, cit., p. 639 la crisi sarebbe anche politica, generata dal fatto che "grazie al doppio cappello di cui sono giuridicamente titolari, i governi nazionali hanno potuto a lungo accaparrarsi i benefici della convivenza nell'Unione a fini interni, ed esternalizzarne gli svantaggi. Le scelte più dure, dai vincoli di Maastricht a quelli di contenimento dei debiti

La prospettiva giuridica con la quale si è guardato al problema è stata fortemente influenzata dal dibattito economico, in cui si erano delineate due posizioni divergenti<sup>172</sup>. Da un lato, i fautori delle politiche rigoristiche che guardavano al rientro del debito e alla diminuzione del *deficit* come agli unici modi per evitare il contagio finanziario e, quindi, il tracollo del sistema economico dei paesi più finanziariamente esposti. Dall'altro lato, vi erano coloro i quali – in una prospettiva keynesiana – ritenevano che la ricetta per uscire dalla crisi fosse quella di attuare politiche di sostegno della domanda, così da far ripartire i consumi e, di conseguenza, la crescita dei singoli paesi e, complessivamente, dell'eurozona.

Entrambe le posizioni convergevano su un punto: la necessità di cambiare drasticamente le regole di governo della politica economica, ritenendo non più idonee al mutato contesto economico quelle regole contenute nel Trattato di Maastricht e ribadite, come visto, nel Trattato di Lisbona. Anche lo stesso Patto di stabilità e crescita non è andato esente da critiche, al punto da essere inserito nel novero di quegli strumenti giudicati poco efficaci per prevenire il rischio di *default* di uno Stato<sup>173</sup>.

Un elemento da prendere in considerazione riguarda il fatto che la crisi del 2008 ha visto mietere vittime “eccellenti”, come i grandi colossi bancari. È questo l'aspetto che ha destato maggiori timori, non solo tra gli addetti ai lavori.

---

nazionali, vengono ascritte all'Unione, e le politiche che richiedono iniziative elettoralmente costose, come la Strategia di Lisbona, sono vanificate”. Ciò produce, conseguentemente, una disaffezione dei cittadini degli Stati membri dall'Unione europea, vista come responsabile delle dure scelte sul piano economico.

Sempre per approfondimenti si veda L. BINI SMAGHI, *L'euro*, Bologna, 2020; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016; A. PORTA, *L'unione economica e monetaria. Come e perché l'Europa è arrivata fin qui e quali sono le prospettive*, Milano, 2020.

<sup>172</sup> Per un riassunto delle posizioni emerse tra gli economisti si veda M. DRAGHI, *Gli economisti e la crisi*, Intervento alla 50° Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, 2009, il quale ha evidenziato “Si è aperta una caccia al colpevole, della disciplina economica si è negata sia la valenza scientifica, sia l'utilità sociale; all'interno di una professione sempre pronta all'autocritica crescono le divisioni”, ma si vedano anche, C. BORIO-P. LOWE, *Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, in *BIS Working Papers n. 114*, 2002; C. BORIO-W. R. WHITE, *Whither monetary and financial stability? The implications of evolving policy regimes*, in *BIS Working Papers, n. 147*, 2004; R. SERI, *La crisi economica: soluzione*, Roma, 2014.

<sup>173</sup> In tal senso si veda G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni sociali*, Bologna, 2012.

La banca, infatti, figura come prestatore di denaro, indispensabile per il sostegno della produzione industriale, a sua volta necessaria per il mantenimento di un livello occupazionale accettabile per un sistema economico. Il mercato bancario è stato, inoltre, definito come “il mercato economico più autenticamente europeo, tanto nel senso della sua dimensione spaziale quanto con riguardo alle fonti di disciplina”<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Così A. VALZER, *Il meccanismo europeo di stabilità oggi. Appunti*, in *Banca Borsa Titoli di credito*, 2, 2020, pp. 212-ss. Il testo esamina, tra l'altro, le interconnessioni tra il diritto bancario (e il relativo mondo) e la disciplina del MES evidenziando che “quando il MES venne fondato, nel 2012, per istituzionalizzare, centralizzare e stabilizzare un meccanismo di salvaguardia dell'euro, non poteva non considerarsi anche un suo ruolo nello scenario bancario, così autenticamente europeo. Non foss'altro perché – come detto – la stragrande maggioranza della moneta è moneta fiduciaria bancaria; e anche solo da un punto di vista logico, un meccanismo di salvaguardia di ultima istanza per gli Stati che necessitano di finanza non può non guardare anche a chi sia chiamato, tutti i giorni, a creare o a ritirare moneta”.

Il pensiero dell'A. offre lo spunto per una più ampia riflessione sul rapporto tra le istituzioni bancarie e la *governance* economica europea, soprattutto per quanto riguarda le azioni messe in piedi dopo il 2012 per sostenere la crescita dell'eurozona e garantirne la sua stessa esistenza.

Deve osservarsi, infatti, che nell'ambito della *governance* finanziaria europea sono ricompresi sia vincoli a carico dei bilanci nazionali, sia strumenti di assistenza ai paesi sovra indebitati. Entrambi tali pilastri sono direttamente collegati con la regolazione degli istituti bancari, rendendo necessaria un breve cenno a tale disciplina.

Le ragioni sottese alle profonde modifiche che saranno apportate tra il 2012 e gli anni seguenti alla *governance* economica europea sono, in parte, da rinvenirsi nel legame intercorrente tra i debiti sovrani, la crisi delle banche di quei paesi già esposti a rischi finanziari e le difficoltà per gli operatori economici di accedere al credito. Il mancato accesso al credito, condizione necessaria per consentire ai privati di superare la crisi, ha indotto l'Unione europea a disciplinare anche la gestione delle crisi bancarie, vale a dire la causa che prima del peggioramento delle condizioni degli Stati, nonché la causa stessa della crisi del 2008, come visto scoppiata per l'esplosione delle bolle speculative nel settore dei prestiti bancari.

A tal riguardo, è stata varata un'Unione bancaria (c.d. *Banking Union*) volta a istituire un sistema di vigilanza bancaria così da ridurre il rischio della crisi degli istituti di credito e introdurre una disciplina sulla gestione delle crisi bancarie.

Così facendo si è voluto superare il quadro regolatorio preesistente relativamente alla crisi del sistema bancario, con tutte le ricadute del caso sul sistema economico generale degli Stati e dell'eurozona. Parte del problema era lo iato che si era andato formando relativamente alla dimensione dell'istituto di credito (sovranaZIONALE, in un contesto caratterizzato da un'ampia globalizzazione) e la dimensione o, meglio, il campo di azione dei soggetti vigilanti (essenzialmente nazionale, in quanto basata su autorità dei singoli Stati). Spesso ne derivavano controlli non del tutto rigorosi con gli immaginabili effetti nefasti provocati sul mercato e su quell'istituto di credito in particolare.

Corollario dell'Unione bancaria è l'accentramento della funzione di vigilanza, che si articola in tre parti fondamentali.

La prima è rappresentata dal meccanismo unico di supervisione sulle banche affidato alla Banca centrale europea (*Single Supervisory Mechanism*), istituito dal Regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013. La seconda è rappresentata dal meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism*), previsto dalla Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 e dal Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014. La terza è rappresentata da misure per l'armonizzazione e il rafforzamento dei sistemi di garanzia dei depositi.

---

Tali interventi non sono stati unanimemente condivisi, dal momento che hanno realizzato un'unione non prevista, in origine, dai Trattati. Cionondimeno, si è giunti alla nuova regolamentazione del settore bancario in ragione della preminente necessità di delineare uno scenario normativo in grado di rispondere realmente alle crisi bancarie superando la dimensione statale della vigilanza e abbracciando una prospettiva omogenea europea in linea con il carattere sovranazionale degli istituti di credito. In ogni caso, l'attribuzione delle funzioni di vigilanza alla BCE non esautorava del tutto gli organi nazionali, essendosi più che altro invertiti i rapporti tra questi e le strutture di vigilanza della Banca Centrale. Va anche precisato che la funzione di vigilanza non riguarda tutti gli istituti di credito ma solo quelli definiti di "importanza significativa" in quanto grandi complessi bancari in relazione alle sue attività e al PIL del paese in cui hanno la sede legale, nonché i tre maggiori intermediari di ciascun paese.

Per quanto riguarda il *Single Supervisory Mechanism*, esso prevede l'attribuzione alla Banca centrale europea della funzione di vigilanza sugli istituti di credito dei paesi membri dell'eurozona, ai sensi dell'art. 127, par. 7, del TFUE il quale – però – non sembra consentire l'integrale attribuzione della vigilanza ma solo dei "compiti specifici" in materia di vigilanza prudenziale. Il *Single Supervisory Mechanism* attribuisce al Consiglio di supervisione della BCE (diverso da quelle strutture che si occupano della politica monetaria onde evitare conflitti di interesse e un uso distorto dei poteri di vigilanza) di istruire i procedimenti e di adottare le decisioni finali, rivedibili dal consiglio direttivo della BCE. Nel nuovo sistema la BCE diventa l'autorità competente in materia di vigilanza bancaria negli Stati membri ed è dotata *in subiecta materia* di poteri normativi, amministrativi e sanzionatori. Oltre a un mezzo di tutela in sede amministrativa, attivabile su richiesta dell'interessato, è fatta salva la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio della BCE davanti alla Corte di Giustizia. Alle autorità dei singoli Stati spetta il compito di supportare, assistere e attuare le decisioni della BCE.

Per le banche meno significative, resta ferma la vigilanza delle autorità nazionali che però agiscono esclusivamente su indicazioni della BCE, che è competente anche per tali banche al rilascio o alla revoca delle autorizzazioni e alle notifiche di acquisizione e/o cessione di partecipazioni.

Ne viene fuori un quadro articolato e complesso nel quale si mischiano competenze esclusive della BCE e competenze degli Stati membri in un rapporto comunque invertito nel quale sono gli Stati membri ad agire a supporto della BCE e non viceversa (come spesso accade nei procedimenti compositi dell'Unione europea).

Il legame tra crisi bancaria e crisi economico-finanziaria dello Stato è al centro del *Single Resolution Mechanism* che ha ad oggetto la crisi di un istituto di credito, per la quale si pone la questione se aiutarlo o farlo fallire. Tale decisione non è scevra da considerazioni di natura sistemica, dovendosi analizzare il rischio di contagio della crisi (dalla singola banca all'intero Paese), dal momento che il salvataggio avviene – come si è visto – essenzialmente con fondi pubblici. In tale contesto, un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dal tradizionale divieto di aiuti di Stato superato, ma non del tutto liquidato, soltanto dalle evidenti difficoltà economiche registratesi dopo il 2008.

Con il *Single Resolution Mechanism* si è esplicitata un'alternativa all'ipotesi di fallimento delle banche di rilevanza significativa, essendo previste misure che consentano il recupero della parte sana dell'impresa bancaria, così garantendone l'operatività. Perché ciò accada devono ricorrere le seguenti condizioni: *i*) l'ente deve essere in dissesto o a rischio di dissesto; *ii*) non devono essere praticabili altre soluzioni per evitare il dissesto; *iii*) sussiste un interesse pubblico a evitare la messa in liquidazione, connesso alla tutela dei clienti degli istituti di credito oppure alla necessità di evitare il rischio del contagio della crisi con effetti negativi di carattere sistemico sulla stabilità finanziaria. Per l'accertamento di tali condizioni è stato istituito il *Single Resolution Board*, dotato personalità giuridica. In presenza delle tre condizioni il *Single Resolution Board* presenta un piano di risoluzione che, se presenta aiuti di Stato, necessita dell'approvazione preventiva della Commissione.

Requisito indispensabile del piano è il rispetto del c.d. *burden sharing*, in virtù del quale solo gli azionisti devono sopportare le perdite e, solo in via residuale, i creditori dell'istituto, ad eccezione dei depositi inferiori a 100.000 euro (optando per il c.d. *bail-in*, per il quale i creditori possono vedersi ridotti i rendimenti o il valore nominale del credito, oltre a poter subire la conversione forzata dei loro titoli in azioni).

La trama di fondo del *Single Resolution Mechanism* è quello di evitare che il salvataggio dei grandi istituti incida negativamente sulle finanze pubbliche, tanto è vero che il ricorso ad esse avviene in via subordinata e soltanto quando gli strumenti di risoluzione ordinaria non appaiono sufficienti, dando corso a una crisi sistemica.

Non appare, allora, anomalo il salvataggio “forzato” delle banche che molti paesi hanno dovuto realizzare a seguito della crisi del 2008, per evitare scenari economici ben peggiori.

Un salvataggio, però, che è avvenuto con denaro pubblico e che, pertanto, ha aggravato l’esposizione debitoria degli Stati stessi che, se già prima registravano un debito pubblico elevato, si sono trovati in guai potenzialmente maggiori. Infatti, l’aumento di spesa pubblica con cui si sono sostenuti i salvataggi di gruppi bancari ha prodotto un aumento di debito pubblico che, con il passare del tempo, è divenuto talmente elevato – anche in relazione al PIL – da porre a rischio la solvibilità di taluni Stati<sup>175</sup>.

---

Sono, altresì, previste ipotesi straordinarie ed eccezionali in cui si dà corso a misure di sostegno finanziario pubblico, come ad esempio la ricapitalizzazione precauzionale delle banche mediante garanzia dello Stato a sostegno di prestiti o altre liquidità forniti dalle banche centrali oppure a sostegno delle passività di nuova emissione. In tali casi, è richiesto l’approvazione della Commissione per valutare la conformità di tale intervento con la disciplina degli aiuti di Stato.

Su tutti questi profili, si vedano in dottrina: S. ANTONIAZZI, *Il Meccanismo di vigilanza prudenziale. Quadro d’insieme*, in M.P. CHITI-V. SANTORO (a cura di), *L’unione bancaria europea*, Pisa, 2016, pp. 175-ss.; ID., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; C. BRESCIA MORRA, *Crisi del debito sovrano e riforma delle istituzioni europee. Un tassello importante: l’Unione bancaria*, in M.R. MAURO-F. PERNAZZA (a cura di), *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014; F. CAPRIGLIONE, *Luci ed ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi. Scritto per il Convegno “salvataggio bancario e tutela del risparmio”*, in *Riv. Dir. Banc.*, 2, 2016, pp. 1-ss.; S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, 1, pp. 79-ss.; P. CHIRULLI-L. DE LUCIA, *Tutela dei diritti e specializzazione nel diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, pp. 1305-ss.; M.P. CHITI, *The new banking union. The passage from banking supervision to banking resolution*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2014, pp. 1-ss.; M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Diritto pubblico*, 3, 2013, pp. 975-ss.; ID., *Il riesame amministrativo delle decisioni della Banca centrale europea*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2015, pp. 1513-ss.; ID., *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in F. CESARINI (a cura di), *I crediti deteriorati nelle banche italiane*, Torino, 2017, pp. 83-ss.; A. DELL’ATTI, *Gli aiuti di Stato alle banche in tempo di crisi*, in *Conc. e merc.*, 2012, pp. 569-ss.; S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la Banca centrale europea e l’Autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 1223-ss.; V. FERRARO, *Public Law Approaches Towards the European Banking Union: a Focus on the Italian Experience*, in *European Public Law Review*, 2016, pp. 227-ss.; ID., *La risoluzione delle crisi bancarie e gli aiuti di Stato: alcune riflessioni sui principi delineati dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, pp. 1591-ss.; M. GNES, *Il meccanismo di vigilanza prudenziale*, in M.P. CHITI-V. SANTORO, *L’unione bancaria...*, cit., pp. 321-ss.; M. LIBERATI, *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2014, pp. 1339-ss.; M. MACCHIA, *L’architettura europea dell’Unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, pp. 1580-ss.; B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell’amministrazione dell’Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, pp. 509-ss.; D. SORACE, *I “pilastri” dell’Unione bancaria*, in M.P. CHITI-V. SANTORO, *L’unione bancaria...*, cit., pp. 91-ss.; L. TORCHIA, *L’Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 12-ss.

<sup>175</sup> Si veda su tali temi C. GOLINO, *Il principio...*, cit., pp. 32-ss.; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2012, p.

In tale scenario è apparso necessario – per l’Unione europea – intervenire energicamente ricorrendo, in prima battuta, ai consueti strumenti a disposizione, e, in seguito alla loro scarsa efficacia, si è compresa l’esigenza di attuare una complessiva revisione della *governance* economica europea, nonostante il Trattato di Lisbona da poco in vigore avesse sostanzialmente confermato il precedente assetto istituzionale.

In tale contesto, non è stato mancato di osservare che “la crisi non è più causata esivamente dal rispetto dei risultati di bilancio ma, al contrario, impone finanze sane e bilanci in pareggio”<sup>176</sup>.

Specialmente nella fase più calda e preoccupante della crisi, l’Unione europea si è mossa abbracciando politiche rigoristiche, con le quali si è chiesto agli Stati un più stringente controllo sui propri bilanci.

L’obiettivo è stato quello di mettere in campo ogni misura in grado di prevenire, ridurre o addirittura eliminare del tutto i disavanzi di bilancio, essendo questi ultimi un rilevante fattore di destabilizzazione dell’economia<sup>177</sup>.

All’apice della crisi si è tenuto un Consiglio europeo (24 e 25 marzo 2011)<sup>178</sup>, durante il quale è stato approvato il Patto euro *plus*.

Si tratta di un documento meramente programmatico con cui si mira al rafforzamento dell’unione monetaria mediante un coordinamento più attivo tra gli

---

461; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 2013, pp. 499-ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa...*, cit., pp. 9-ss.; A. QUADRO CURZIO, *L’Italia nella Eurozona: profili di finanza pubblica, in Dalla crisi economica...*, cit., pp. 15-ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, pp. 623-ss.

<sup>176</sup> Cfr. R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016, p. 669 che prosegue “Il consolidamento porta all’approvazione di regole, non più contenute in direttive ma in regolamenti immediatamente applicabili, progressivamente più minuziose e penetranti che impongono agli Stati comportamenti sempre più stringenti e dettagliati, al fine di ridurre il pericolo di disavanzi eccessivi, in vista dei risultati contabili da conseguire, sino ad arrivare, nel 2012, al fine di annullare ogni rischio, all’obbligo del bilancio in pareggio [...] che può creare, all’interno delle nazioni, vincoli che non è sempre facile rispettare”. Per una ricostruzione sulla *governance* europea si veda S. CASSESE, *La nuova architettura...*, cit., pp. 79-ss.

<sup>177</sup> Cfr. C. GOLINO, *Il principio...*, cit., pp. 55-ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi...*, cit., pp. 413-416.

<sup>178</sup> Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11, Bruxelles 20 aprile 2011, sottoscritto dai Capi di Stato o di governo dell’euro zona e ha visto l’ulteriore adesione di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania.

Stati membri e la Commissione europea, principalmente nel campo della politica economica.

Anche il Patto di stabilità e crescita è stato oggetto di un forte ripensamento.

Con il c.d. *Six Pack*, si è messo in campo un complesso meccanismo di rafforzamento dei vincoli di bilancio, con una problematica ingerenza dell'Unione in scelte tradizionalmente riservate agli Stati membri nell'ambito della loro sovranità<sup>179</sup>.

Ciò che cambia rispetto al precedente assetto, specialmente in quello *post* riforma del 2005, è la minore discrezionalità di cui godono le Istituzioni europee nel richiedere misure correttive da parte degli Stati e, correlativamente, la minore flessibilità riconosciuta in capo agli Stati stessi nella gestione e attuazione delle rispettive politiche di bilancio.

Sullo sfondo rimangono i due pilastri previsti nei regolamenti del 1997: la prevenzione e la correzione.

Proprio nella parte preventiva, il regolamento UE n. 1175/2011 introduce il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche per favorire la convergenza dei dati economici degli Stati<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> *Six pack* è il nome con cui si descrive un insieme di regolamenti e direttive di riforma del Patto di stabilità e crescita, approvato nel novembre 2011. Tra i regolamenti si annoverano: il regolamento UE n. 1175/2011, che modifica il rafforzamento della sorveglianza sui bilanci sul coordinamento delle politiche economiche; il regolamento UE n. 1177/2011 relativo alle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; la direttiva n. 2011/85/UE in materia di requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, oltre ad altri due regolamenti che disciplinano nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici che sono il regolamento UE 1176/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro e il regolamento UE n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro.

<sup>180</sup> Sul tema si veda *amplius* 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 *Dalla crisi economica...*, cit., p. 186; M. GIORDANO, *La nuova governance fiscale*, in *www.rivistacorteconti.it*, p. 12; G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica .....*, cit., p. 411; G. RIZZONI, *Il «semestre europeo», fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4, 2011, pp. 7 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.; A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 323, i quali si concentrano anche sul concetto di “*politica di bilancio prudente*” per il quale “ogni Stato membro avrà un obiettivo di bilancio a medio termine che dovrà tenere conto del saldo prossimo al pareggio di bilancio o in attivo”.

I criteri utilizzati dalla Commissione, che si vede intestato un ruolo di coordinamento di tutta l'operazione, sono i medesimi di quelli già previsti nel Patto di stabilità e crescita: obiettivo di bilancio a medio termine relativo al rapporto debito/PIL che, ancorché proteso verso il pareggio, può da esso discostarsi al massimo per l'1%.

Tale obiettivo deve essere contenuto nel programma di stabilità che ciascuno Stato redige sulla base delle previsioni macroeconomiche elaborate dalla Commissione.

Per gli Stati con un debito superiore al 60% tale scostamento è nel limite massimo dello 0,5% del PIL, con la previsione di un ulteriore margine di scostamento in caso di eventi imprevedibili e/o di *shock* economici o di grave recessione.

Il regolamento UE n. 1175/2011 è stato affiancato dal regolamento UE n. 1177/2011 che, intervenendo sulla parte correttiva, pone l'accento sull'andamento del debito nell'ambito della procedura d'infrazione.

Infatti, esso stabilisce un più stringente regime di rientro dal disavanzo prevedendo, per gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL, la riduzione del debito di un ventesimo ogni anno come media degli ultimi tre anni.

Con gli interventi del 2011 si registra un'accentuazione delle sanzioni a tutela del divieto di disavanzi eccessivi, mediante l'esercizio di poteri che “ha portato a una dilatazione del diritto amministrativo oltre i confini nazionali, ponendo l'interrogativo dell'impugnabilità degli atti relativi”<sup>181</sup>.

Tale meccanismo opera in modo difforme rispetto alle regole derivanti dalla modifica del 2005 al Patto di stabilità e crescita, riducendo – come anticipato – il margine di discrezionalità delle Istituzioni europee nell'irrogare sanzioni agli Stati membri che violano le regole del Patto medesimo. Simile obiettivo viene raggiunto con un meccanismo *de facto* semi-automatico in base al quale la Commissione

---

<sup>181</sup> Così R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., p. 629; E. CAVALIERE, *Il pareggio di bilancio nella nuova Governance economica europea*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), pp. 5-ss.

propone le sanzioni che vengono approvate dal Consiglio, se questo non le respinge a maggioranza qualificata dagli Stati dell'area euro e ad esclusione dello Stato destinatario di tali sanzioni.

Nel 2013 sono stati adottati due regolamenti in base agli artt. 136 e 121 TFUE, dando vita al c.d. *Two pack*<sup>182</sup>.

Con il primo si introduce una vigilanza rafforzata su quegli Stati membri che fronteggiano scenari economici difficilmente sostenibili che, per la loro proporzione, condurrebbero a una crisi sistemica dell'eurozona.

Con il secondo regolamento, invece, si dettano norme per il monitoraggio e la valutazione dei disegni di legge di bilancio dei singoli Stati, prevedendo un calendario condiviso per l'approvazione dei bilanci. Si tratta di un'evoluzione del coordinamento già esistente nel c.d. semestre europeo.

Per quanto concerne la riduzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri, il regolamento consente alla Commissione di valutare il disegno di legge di bilancio e, se ritenuto non rispettoso del Patto di stabilità e crescita, può imporre allo Stato membro la presentazione di un nuovo bilancio emendato, il quale verrà sottoposto al parere dell'Eurogruppo.

In definitiva, è possibile affermare che *Six packs* e *Two packs* sono strumenti che hanno irrigidito notevolmente il quadro normativo, pur rimanendo nel perimetro di azioni e poteri definito a partire dal Trattato di Maastricht.

Ciò vuol dire che con l'adozione di questi due gruppi di regolamenti, l'architettura istituzionale dell'Unione e delle sue competenze in materia di politica fiscale, monetaria ed economica non è stata messa in dubbio, essendosi puntato più sul ridurre l'ampia discrezionalità della Commissione e, parallelamente, l'ampia flessibilità di cui godevano gli Stati.

---

<sup>182</sup> Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e regolamento n. 473/2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

### 3.2. La seconda fase di modifiche: dal Patto di stabilità e crescita al *Fiscal compact*

Vista l'insufficienza delle regole finanziarie europee per fronteggiare la crisi, i leader europei hanno deciso di affiancare al quadro normativo di cui *supra* il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione europea (meglio noto con il nome di *Fiscal compact*), stipulato il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca.

Obiettivo precipuo del *Fiscal compact* è quello di assoggettare i paesi dell'Unione, ma soprattutto quelli che hanno come moneta l'euro, a regole più rigorose e stringenti di quelle contenute nella legislazione eurounitaria<sup>183</sup>.

Il primo problema che si pone guardando al *Fiscal compact* è approfondirne la natura e i rapporti con il diritto dell'Unione.

Diversamente dagli altri atti normativi, tutti "intra-comunitari", il *Fiscal compact* è un atto esterno al diritto dell'Unione europea, tanto è vero che per la sua entrata in vigore si è dovuti ricorrere alle procedure nazionali con cui si assicura l'ingresso di una fonte pattizia internazionale nell'ordinamento interno (per l'Italia si veda la legge 23 luglio 2012, n. 114, di ratifica del Trattato). Al tempo stesso, tuttavia, le norme ivi contenute sono strumentali al perseguimento degli obiettivi finanziari previsti dal diritto primario e derivato dell'Unione.

Un simile scenario è foriero di problemi applicativi, sotto il profilo del coordinamento tra le diverse fonti normative<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Il ricorso al Trattato internazionale è dipeso dal veto posto dal Regno Unito sulla proposta della Germania di introdurre le nuove misure nel corpo del Trattato di Lisbona. Alla base di tale decisione del Regno Unito, probabilmente, vi era il rifiuto di assoggettarsi a più stringenti vincoli europei in materia economica. Peraltro, il ricorso a un trattato internazionale potrebbe tradire l'intrinseca debolezza giuridica del *Fiscal compact*, come sottolinea N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, ripreso da G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

Per ulteriori approfondimenti si veda v. P. CRAIG, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European law Review*, 2012, p. 232; O. POLLICINO, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle corti costituzionali dell'est vis à vis al processo di integrazione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2012, pp. 765-ss.

<sup>184</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma...*, cit., p. 8.

Questo elemento di criticità sembra essere risolto dall'art. 2 del *Fiscal compact*, secondo cui esso è applicato conformemente al diritto primario e derivato dell'Unione europea, senza che da esso possa desumersi un accrescimento delle competenze dell'Unione in materia economico-finanziaria.

Il predetto Trattato, dunque, si pone su un piano secondario rispetto all'intero sistema istituzionale europeo. La prevalenza deve essere data sempre alle norme dell'Unione europea, con conseguente disapplicazione del *Fiscal compact*<sup>185</sup>.

Da un punto di vista eminentemente empirico, invece, i contrasti interpretativi e applicativi tra il diritto dell'Unione e il *Fiscal compact* non sembrano essere molti. La filosofia sottesa al *Fiscal compact*, infatti, è analoga a quella del *Six pack* e del Patto di stabilità e crescita ed è orientata sempre verso una maggiore tutela dei bilanci degli Stati membri al fine di indurli ad attuare misure idonee a ridurre il disavanzo pubblico.

Nel Trattato viene altresì ribadito che l'obiettivo principale per garantire la stabilità economica è il pareggio di bilancio del settore pubblico, ovvero un bilancio prossimo al pareggio, con il margine di scostamento dal pareggio pari allo 0,5%<sup>186</sup>, pur restando ferme le circostanze eccezionali in presenza delle quali è consentito agli Stati membri di derogare al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (che, tuttavia, non deve essere compromesso). Si tratta di eventi imprevedibili o di scenari gravemente compromettenti del quadro economico del singolo paese.

Sono del pari confermati alcuni interventi di tipo correttivo che erano già stati introdotti in occasione delle modifiche del *Six pack* del 2011 sul Patto di stabilità e crescita<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>186</sup> Cfr. l'art. 3, par. 1, secondo cui "si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato".

<sup>187</sup> Tra questi si segnala l'art. 4 che conferma l'obbligo di riduzione del debito di un ventesimo all'anno (come media) per lo Stato il cui debito è superiore al 60% del PIL di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno; l'art. 5, par. 1, che rinforza la procedura per disavanzi eccessivi prevedendo che gli Stati predispongano un "programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo"; l'art. 5, par. 2, per il quale "spetterà al

Le considerazioni che precedono sembrano far allontanare i timori di chi sosteneva che il *Fiscal compact* avesse prodotto uno stravolgimento delle prerogative dell'Unione europea e della relativa *governance* economico-finanziaria.

Tale presa di posizione, pure sostenuta con argomentazioni certamente persuasive, non sembra complessivamente sostenibile in ragione del fatto che il contenuto del Trattato ricalca grossomodo il Patto di stabilità e crescita e le relative modifiche integrative del 2005, del 2011 e del 2013.

Piuttosto, è d'uopo osservare che il *Fiscal compact* segna una tappa in quel processo di progressiva erosione del margine di discrezionalità in capo alla Commissione e al Consiglio e, parallelamente, della flessibilità riconosciuta in capo agli Stati membri nel definire autonomamente le proprie politiche di bilancio.

In tale guisa, il *Fiscal compact* contiene la sua più importante innovazione: l'aver previsto l'obbligo per gli Stati di introdurre nel diritto interno e in fonti di rango costituzionale o, comunque, efficacemente vincolante in ragione dei differenti contesti costituzionali, norme riproduttive delle previsioni del Trattato e di meccanismi posti a presidio del rispetto dei vincoli ivi inclusi<sup>188</sup>. Intervenendo prepotentemente in un ambito da sempre oggetto di esclusiva sovranità degli Stati, il Trattato, infatti, impone agli stessi di introdurre il pareggio di bilancio<sup>189</sup>.

---

Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi"; l'art. 7, par. 1, secondo cui "nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi".

<sup>188</sup> Cfr. sul punto M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 21, per il quale "il pareggio di bilancio non è una novità del Fiscal Compact, che solo lo rafforza in quanto era già presente nel diritto dell'unione, e così vincolava il diritto degli Stati in virtù del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale"; P. CRAIG, *The stability coordination...*, cit., p. 235; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 53.

<sup>189</sup> Cfr. sul punto L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, p. 186; R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 472, secondo cui "è attraverso queste regole che la riforma potrebbe suggerire una trasformazione intervenuta nella costituzione fiscale degli Stati, mettendo in luce il passaggio da una nozione prevalentemente politica della decisione di bilancio a una nozione legale", il che condurrebbe a sostenere che l'obiettivo del *Fiscal compact* è di spingere "la politica di bilancio verso un orientamento di medio periodo, nell'interesse anche delle generazioni future".

In secondo luogo, il Trattato impone agli Stati l'obbligo di istituire un meccanismo di correzione del disavanzo pubblici, pienamente rispettoso dei parlamenti nazionali e delle loro prerogative, che viene attivato in base alle valutazioni operate dalla Commissione. Peraltro, è previsto che il meccanismo correttivo venga attivato automaticamente qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo” e “include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito” (art. 3, par 1, lett. e)). Il che testimonia il processo di progressiva riduzione della discrezionalità e flessibilità, rispettivamente, della Commissione e Stati membri.

Decisamente più complesso è il meccanismo sanzionatorio previsto dal *Fiscal compact*<sup>190</sup>.

Esso prevede il coinvolgimento della Commissione, degli Stati membri e della Corte di Giustizia dell'Unione.

Alla Commissione spetta il compito di esaminare le misure attuate dagli Stati in ordine al recepimento degli obblighi del *Fiscal compact*, come l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione<sup>191</sup>.

Agli Stati membri è riconosciuta l'azione dinanzi alla Corte di Giustizia sia dopo la relazione della Commissione che indipendentemente dalla stessa<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Di farraginosità del meccanismo scrive da P. CRAIG, *The stability coordination...*, cit., p. 237, ove si legge: “*It is art.3(2) that is enforceable via art.8, but breach of art.3(2) is itself dependent on breach of art.3(1). The reality is that it will often be difficult to determine with certainty whether the conditions for breach of art.3(2) are met, and these difficulties will be especially marked within the constraints of the classic adjudicative setting*”.

<sup>191</sup> Si tratta del noto compito istituzionale della Commissione di vigilare sull'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati membri. La valutazione della Commissione, per la particolare complessità, delicatezza e “politicità” della materia, è senz'altro soggetta ad ampia discrezionalità. Sulla natura discrezionale di tale decisione, sia pure riferita alla procedura d'infrazione ex art. 258 TFUE, si veda: CGUE, 6 dicembre 1989, C-329/88, *Commissione c. Grecia*, 4159; 14 maggio 2002, C-383/00, *Commissione c. Germania*, I-4219; 18 novembre 2010, C-48/10, *Commissione c. Spagna*, I-151, tutte riprese da R. ADAM-A- TIZZANO, *Manuale...*, cit., p. 286.

<sup>192</sup> Ciò vuol dire che non rientra tra le prerogative della Commissione la possibilità di agire in giudizio contro uno Stato membro dinanzi alla Corte di Giustizia, cosa che è invece espressamente prevista in capo agli Stati. Va precisato, tuttavia, che il Trattato delinea due diverse previsioni a seconda se lo Stato agisca davanti alla Corte di giustizia dopo la relazione della Commissione recante l'inadempimento di uno Stato ovvero indipendentemente da essa. Nella prima ipotesi le “parti contraenti adiranno la Corte di giustizia”, espressione da cui sembrerebbe derivare un obbligo di agire da parte degli Stati contraenti, come se fossero delle *longae manus* Commissione. Nella

La Corte di Giustizia, previo accertamento della violazione del *Fiscal compact*, adotta una sentenza con cui condanna lo Stato a introdurre nel diritto interno l'obbligo del pareggio di bilancio.

Alla Corte spetta anche una procedura in fase esecutiva, al fine di ottenere una pronuncia con cui si imponga coattivamente allo Stato membro di ottemperare alla sentenza di condanna. Naturalmente, vertendo la questione su modifiche costituzionali degli Stati membri, è esclusa un'esecuzione coatta dell'obbligo di recepire il pareggio di bilancio, ma viene prevista una sanzione economica secondo i criteri di cui all'art. 260 TFUE, le cui somme sono devolute al fondo del meccanismo europeo di stabilità (MES, su cui si veda *infra*).

Si tratta di un meccanismo “di controllo incrociato orizzontale tra Stati”, funzionale alla realizzazione di una virtuosa cooperazione in ambito monetario al fine di assicurare il reciproco controllo sulle finanze pubbliche, onde evitare crisi economiche che risulterebbero negative per tutti gli Stati<sup>193</sup>.

---

seconda ipotesi, invece, è previsto che lo Stato “può adire la Corte di Giustizia”, lasciando così intendere che si tratti di una mera facoltà.

<sup>193</sup> L'espressione sul controllo incrociato orizzontale tra Stati è di M. CLARICH, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2014, pp. 378-ss. Un simile assetto apre le porte a un nuovo ruolo dei soggetti statuali nell'ordinamento dell'Unione europea e in quello internazionale, nelle cui pieghe sarebbe da rinvenire una evidente testimonianza del diritto globale. A tal riguardo si veda, L. CASINI-F.G. ALBISINNI-E. CAVALIERI, *Le istituzioni della globalizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi...*, cit., pp. 425-ss.; S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Firenze, 2009; G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009; G. ZICCARDI CAPALDO, *Diritto globale. Il nuovo diritto internazionale*, Milano, 2010 e, con particolare riguardo al caso in esame, G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 468, ove si legge che “Stati membri diventano così attori del processo costituente nazionale, che viene sottratto al monopolio del popolo sovrano”, nonché R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., p. 629, secondo cui “con l'espansione del sistema amministrativo europeo così attuata, il vecchio modello dell'Unione come amministrazione indiretta si capovolge per fondarsi su una varietà di *organizational arrangements* che vede la Commissione in primo piano nell'applicazione del diritto finanziario europeo e nella capacità di indirizzare i diritti nazionali – che hanno mostrato la loro debolezza e le insufficienze dei sistemi di coordinamento delle politiche economiche – cui si aggiunge il tentativo di accrescere il ruolo del PE con il «dialogo economico», previsto da numerose disposizioni regolamentari, mirante ad arricchire gli interventi finanziari di una connotazione politica”. Sul (mancato) coinvolgimento dei parlamenti nazionali si veda A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella via dell'Unione europea*, in S. MICOSI-G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio per l'Europa»*, Bologna, 2008.

Di tale meccanismo si pone il problema circa l'eventualità che, nel caso di azione "obbligatoria" dinanzi alla Corte perché successiva alla relazione negativa della Commissione, gli Stati decidano di non adire la Corte.

Non può non osservarsi che uno Stato potrebbe decidere di rinviare la proposizione di un ricorso giurisdizionale per ragioni politiche "bilaterali" che rendono preferibile soprassedere, sia pure momentaneamente, sulla mancata adozione nell'ordinamento interno del pareggio di bilancio. In altri termini, sembra che tale meccanismo di accesso alla Corte di Giustizia presenti le medesime criticità e i medesimi limiti che sono previsti per il ricorso alla Corte di Giustizia per la procedura d'infrazione, nel caso di attivazione da parte degli Stati<sup>194</sup>.

In ogni caso, poiché spetta alla Corte di Giustizia pronunciarsi in merito all'inadempimento dello Stato membro, autorevole dottrina ha sostenuto che con tale previsione la Corte di Giustizia diventa l'ultimo organo che può compulsare le modifiche costituzionali (imposte dal *Fiscal compact*) negli Stati membri<sup>195</sup>.

Per altro verso, deve osservarsi che il descritto meccanismo sanzionatorio è una delle testimonianze più vivide dell'integrazione tra il *Fiscal compact* e il diritto dell'Unione europea: nel Trattato, infatti, si utilizzano gli organi dell'Unione per scopi formalmente estranei all'Unione stessa ma comunque funzionali alla sua stabilità, con la conseguenza che tali organi vedono un ampliamento delle proprie competenze e dei propri poteri (peraltro introdotti da un Trattato internazionale esterno al diritto dell'Unione e ai suoi tradizionali procedimenti normativi).

Il che da un lato pone il problema di individuare la base giuridica di tali poteri, posto che la Commissione e la Corte di Giustizia agiscono non per una violazione del diritto eurounitario ma per la violazione di una previsione pattizia di

---

<sup>194</sup> Cfr. R. ADAM-A. TIZZANO, *Manuale...*, cit., p. 296, ove si legge che "Va detto tuttavia che, in pratica, gli Stati membri preferiscono evitare di instaurare un contenzioso con un altro Stato membro, preferendo invece sollecitare la Commissione ad attivarsi in tal senso. Ciò spiega perché finora la Corte si sia pronunciata solo tre volte a titolo della competenza in esame (ed in altrettante cause ha reso un'ordinanza di cancellazione dal ruolo a seguito della rinuncia agli atti dello Stato ricorrente)" e ivi riferimenti giurisprudenziali; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>195</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il governo democratico della crisi*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio...*, cit., p. 134.

diritto internazionale. Dall'altro lato, però, viene istituito un meccanismo che usa organi dell'Unione per fini sostanzialmente strumentali ad essa<sup>196</sup>.

Con il *Fiscal compact*, insomma, si è “comunitarizzata” la stabilità finanziaria, elevando quello che era un interesse di un singolo Stato a un interesse dell'intera Unione europea. Il che, però, ha prodotto a cascata effetti sul piano della sovranità statale.

Infatti, se ai tempi del Trattato di Roma o di Maastricht gli Stati erano ancora i pieni detentori di sovranità in *subiecta materia*, con il *Fiscal compact* l'ambito decisionale si è spostato quantomeno su un piano di codecisione tra Commissione e Stati membri, con la Corte di Giustizia nel ruolo di garante del rispetto degli obblighi convenzionali<sup>197</sup>.

D'altra parte, una simile evoluzione può apparire fisiologica se si guarda all'introduzione della moneta unica, che ha richiesto un evidente cambio di passo per quanto riguarda la politica monetaria (non a caso oggetto di materia di competenza esclusiva dell'Unione, per quei paesi che hanno adottato l'euro, ai sensi dell'art. 3 TFUE).

#### **4. Il ruolo della Banca centrale europea e delle altre Istituzioni europee: la strada verso il MES.**

Alla fase di maggior contrasto della crisi economica risale l'adozione del MES, di cui tutt'oggi si discute e che sembra rievocare la questione degli *eurobonds*<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> Resta, in ogni caso, aperto il problema della legittimazione dell'intervento della Corte di Giustizia in caso di inadempimento degli obblighi contenuti nel *Fiscal Compact*. Infatti, il predetto Trattato non modifica in alcuna parte le prerogative della Corte di Giustizia contenute nel Trattato istitutivo dell'Unione europea e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, sicché si potrebbe dubitare della legittimità del ricorso a istituzioni europee per conseguire obiettivi contenuti in trattati internazionali che, ancorché affini, non sarebbero a stretto rigore di derivazione euorunitaria. Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione alla Commissione europea. Si veda, M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>197</sup> Cfr. R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles...*, cit., p. 473.

<sup>198</sup> Gli *eurobonds* sono titoli di debito pubblico europeo la cui emissione era stata proposta nel lontano 1993 da Jacques Delors. Sarebbero stati titoli garantiti dal bilancio comunitario e che avrebbero dovuto essere utilizzati per finanziare investimenti in grandi infrastrutture europee e progetti a tutela dell'ambiente. Una seconda forma di *eurobonds* sono quelli proposti da alcuni economisti per il finanziamento quotidiano delle pubbliche amministrazioni dei paesi dell'eurozona, che sarebbero stati emessi da un fondo finanziario e sostituirebbero (in tutto o in parte) i titoli del debito pubblico degli Stati membri. Tale misura avrebbe garantito, secondo molti analisti, un livello

Si tratta di uno strumento che va ad integrare le previsioni del *Fiscal compact* e riguarda l'adozione di strumenti di assistenza finanziaria per gli Stati membri in crisi. Dunque, non è uno strumento direttamente collegato al bilancio pubblico degli Stati membri, ma ciononostante impinge il meccanismo di controllo dei vincoli finanziari.

Nell'ambito del MES, come si avrà modo di vedere a breve, un ruolo centrale viene assunto dalla Banca Centrale Europea (BCE)<sup>199</sup>.

Il MES rappresenta una profonda innovazione nella struttura normativa ed economica dell'Unione, andando di fatto a soverchiare il divieto di assistenza da

---

accettabile di divario tra i titoli del debito pubblico dei diversi paesi dell'eurozona, con uno strumento compatibile con il divieto di salvataggio previsto dall'art.125 del TFUE. È a questi strumenti che si richiama espressamente il FESF e il MES di cui si dirà *infra*. Sul punto, si veda per approfondimenti A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 323.

<sup>199</sup> L'intervento della BCE è apparso necessario tenuto conto della *governance* monetaria nell'eurozona. Con la moneta unica, infatti, gli Stati aderenti all'euro non hanno più potuto usare l'inflazione per contrastare la crisi economica come è accaduto spesse volte in passato. La BCE ha messo in campo strumenti innovativi, creando una sintonia di fondo con le altre istituzioni europee, Commissione e Consiglio su tutte, come si evince dalla sottoscrizione di vari Trattati internazionali da parte degli Stati membri dell'eurozona che hanno, di fatto, attribuito competenze ulteriori alle istituzioni europee. L'atteggiamento interventista che ha caratterizzato le linee guida della Banca centrale è figlio di varie cause che verranno successivamente esaminate. In questa sede, preme evidenziare che tali interventi sono stati resi possibili perché, con il Trattato di Lisbona, la BCE ha assunto lo *status* di Istituzione dell'Unione, determinando *naturaliter* una sinergia con la Commissione e il Consiglio, senza per questo che venisse meno l'autonomia e l'indipendenza di cui è dotata (cfr. art. 282, par. 3, TFUE). Sotto questo profilo il suo operato è stato più simile a quello di una qualsiasi banca centrale nazionale, come era – ad esempio – l'operatività della Banca d'Italia prima dell'entrata in circolazione dell'euro. Del resto, la BCE ha il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi dell'Unione (cfr. art. 282, par. 2, TFUE). A tale spiccato ruolo operativo rimesso alla BCE fanno da contraltare le previsioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione che attribuiscono alla Corte di Giustizia la competenza a conoscere degli atti della BCE, come avviene per le altre istituzioni europee. Deve, altresì, considerarsi che la Banca ha anche il potere di adottare atti normativi (nei casi previsti dall'art. 132, par. 1, TFUE) e di adottare pareri non vincolanti su molte questioni la cui decisione è attribuita al Consiglio ma anche su progetti di legge nazionali degli Stati in materie di interesse della Banca. Si veda più approfonditamente R. ADAM-A. TIZZANO, *Manuale...*, cit., pp. 99-101; F. PAPADIA-P. SANTINI, *La Banca Centrale Europea. Le nuove sfide dopo la grande recessione*, Bologna, 2019; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., p. 669 “la moneta unica non può essere utilizzata a sostegno del mercato dei titoli pubblici, senza il permesso degli altri Stati membri, tra i quali deve esistere un accordo, oggi mancante”; C. PINELLI, *Il doppio cappello...*, cit., p. 639, per il quale “un'unificazione monetaria e doganale non è mai durata a lungo senza la creazione di istituzioni politiche”, con ciò dando una lettura in chiave politica dei cambiamenti nella *governance* economica dell'eurozona, mentre quanto al mancato accordo tra gli Stati, cfr. G. AMATO, *Un amore difficile*, in G. AMATO-E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, 2014.

parte dell'Unione nei confronti degli Stati che si trovassero a vivere una crisi del debito sovrano (c.d. *no bail out clause*)<sup>200</sup>.

A tale novità si è giunti per gradi, partendo da modifiche del Trattato sul funzionamento dell'Unione che hanno poi consentito di stipulare un trattato internazionale con il quale è stato introdotto il MES.

Occorre, preliminarmente, precisare che prima delle modifiche apportate alla costituzione economica europea nel biennio 2011-2012, gli Stati che si fossero trovati ad affrontare una crisi da indebitamento, non avevano grossi margini di manovra.

Da un lato, la *no bail out clause* escludeva un intervento assistenziale dell'Unione europea. Dall'altro lato, per quegli Stati che avevano adottato l'euro, non si potevano attuare politiche monetarie al fine di svalutare la moneta nazionale, sulla falsa riga di quanto accaduto nel corso degli anni anche in Italia. Ciò voleva dire che gli Stati non erano pienamente in grado di rispondere efficacemente alla crisi del debito che si fosse eventualmente abbattuta su di loro<sup>201</sup>.

Cionondimeno, durante la crisi economica scaturita nel 2008, è emersa l'esigenza di delineare un meccanismo comune a livello comunitario per aiutare quei paesi che, nonostante gli strumenti a disposizione (preventivi e correttivi del Patto di stabilità e crescita, nonché del *Fiscal compact*), si fossero trovati in situazioni difficilmente sostenibili per le finanze pubbliche<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> La *no bail out clause* è una previsione contenuta nell'art. 125 TFUE, in base alla quale "L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico". L'art. 125 TFUE è stato oggetto di un'interpretazione particolarmente rigorosa secondo cui sarebbero vietate tutte le misure di salvataggio di uno Stato membro in crisi. Il dovere di astensione dall'intervento in soccorso di uno Stato si sostanzierebbe tanto nell'assunzione diretta di debiti di uno Stato da parte dell'Unione o degli altri Stati membri, quanto dal fornire un sostegno economico-finanziario sotto forma di prestiti, linee di credito, ecc. Sul tema si veda *amplius*, M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>201</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza...*, cit., p. 12.

<sup>202</sup> Cfr. L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità...*, cit., p. 65, secondo cui "le regole di finanza pubblica stabilite nel Patto di stabilità erano considerate sufficienti per evitare bilanci pubblici eccessivi. Per

Alla base del problema vi è la considerazione che la comunitarizzazione della moneta ha comportato anche una comunitarizzazione delle rispettive politiche economiche e di bilancio da parte di tutti gli Stati membri. Come è stato osservato nella letteratura economica, causa (in parte) del contagio dell'eurozona è stata l'assenza di meccanismi unitari di contrasto alla crisi e di aiuto ai paesi in maggiore difficoltà<sup>203</sup>.

È quanto accaduto con la Grecia il cui salvataggio – invero molto controverso e approvato dal Consiglio dei ministri delle finanze degli Stati dell'eurozona da realizzarsi mediante un prestito alla Grecia di 110 miliardi di euro in tre anni – è avvenuto sulla base di piani straordinari, il cui lascito è stato quello di introdurre a livello istituzionale degli strumenti in grado di prestare stabilmente assistenza agli Stati investiti dalla crisi.

La gradualità delle misure e degli interventi con cui si è giunti al MES, ha visto in un primo tempo l'adozione del "Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria" (MESF)<sup>204</sup>, che consiste in un prestito in favore dello Stato interessato giustificato da "un serio deterioramento dell'ambiente economico e finanziario internazionale". Successivamente, è stato anche istituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF).

---

questo non erano stati previsti aiuti per i paesi in difficoltà, eccetto che nei casi di calamità naturali [...] la realtà si è rivelata molto diversa dalle aspettative [dimostrando che] la finanza pubblica può entrare in crisi non solo a causa di scelte politiche sbagliate, bensì in conseguenza di un forte calo imprevisto dell'attività economica, che trasforma il debito privato in debito pubblico". L'Autore fa riferimento ai casi della Spagna e dell'Irlanda che, pur presentando disavanzi di bilancio contenuti negli anni precedenti allo scoppio della crisi, sono state investite da una forte crisi finanziaria, propagatasi anche al sistema bancario e all'economia reale a seguito della crisi, in ragione dell'improvvisa necessità del sistema pubblico di erogare maggiori prestazioni per sostenere le fasce più deboli della popolazione; si veda anche G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo...*, cit., p. 461; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit. pp. 623-ss.

<sup>203</sup> Si può rinviare a P. CRAIG, *The financial crisis, the EU Institutional order and Constitutional responsibility*, in F. FABBRINI-E. HIRSCH BALLIN-H. SOMSEN (a cura di), *What form of Government for the European Union in the Eurozone?*, Oxford and Portland, Oregon, 2015, pp. 17-ss.; A. DE STREEL, *The confusion of tasks in the decision-making process of the European Economic Governance*, in *What form...*, pp. 79-ss.; L.F. PACE, *The Omt case: Institution building in the Union and a (failed) nullification crisis in the process of the European integration*, in L. DANIELE (a cura di), *The democratic principle and the economic monetary Union*, 2016.

<sup>204</sup> Regolamento n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010. Per una ricostruzione degli eventi che portarono al passaggio dal MESF al FESF si veda A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss. Sotto il profilo economico si veda, A. QUADRIO CURZIO, *I Fondi salva Stati europei. Limiti, pregi, potenzialità*, Bologna, 2012.

Si tratta di un'altra previsione estremamente controversa anche in ragione della sua forma e del suo funzionamento. Esso, infatti, è formalmente una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese che emette obbligazioni sul mercato che vanno a sostenere le finanze pubbliche degli Stati membri in proporzione al loro impegno nel capitale della BCE<sup>205</sup>.

La base giuridica per il MESF e il FESF è da rinvenirsi nell'art. 122, par. 2, del TFUE, il quale richiama la possibilità di fornire assistenza finanziaria in caso di circostanze eccezionali e al di fuori del controllo dello Stato, purché su base temporanea<sup>206</sup>, mentre più dubbia è la compatibilità del regolamento del MESF con il divieto posto dall'art. 125 TFUE, secondo cui l'Unione non risponde e non si fa carico degli impegni assunti dagli Stati, senza contare la difficoltà nel ricondurre all'art. 122, par. 2, TFUE l'aiuto agli Stati con esposizione debitoria eccessiva, posto che l'articolo in questione consente un più limitato intervento nel solo caso in cui la situazione critica non sia imputabile allo Stato stesso<sup>207</sup>.

I suesposti dubbi sono stati in un certo senso avvalorati dalla modifica dell'art. 136 TFUE, al quale è stato aggiunto un ulteriore paragrafo a mente del quale “gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., pp. 393-ss.

<sup>206</sup> Sui meccanismi di soccorso basati sull'art. 122 TFUE si veda G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 462. Inoltre, si veda anche L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità*, cit., pp. 68-ss.; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano...*, cit., pp. 6-8; G.M. ROBERTI, *Crisi del debito sovrano...*, cit., pp. 207-214.

<sup>207</sup> Su tutti questi temi si veda M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 6.

<sup>208</sup> Con la Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011. Sulla modifica dell'art. 136 TFUE, da cui si ricaverebbe una deroga al divieto di *bail out*, si veda G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 463. Tra i sostenitori dell'idea per cui l'istituzione del MESF e del MES non sia in contrasto con la *no bail out clause* si rinvia a L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità*, cit., p. 75, ove si osserva che “il Fondo salva Stati è compatibile con il Trattato [...] perché il Trattato vieta di ripianare i debiti di altri paesi ma non di concedere prestiti. Il prestito non è un trasferimento di risorse, se viene rimborsato”; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 15. Secondo A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano...*, cit., p. 323 alla modifica dell'art. 136 del TFUE si giunse attraverso la procedura di revisione semplificata ex art. 48 TUE in modo da introdurre “una disposizione che legittimasse esplicitamente l'istituzione di un meccanismo volto a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme”.

Con una simile modifica è il Trattato stesso (l'art. 125 in particolare) a contemplare una deroga al divieto dei salvataggi, facendo compiere una vera e propria rivoluzione all'architettura economico-istituzionale dell'Unione europea<sup>209</sup>.

È a questo punto che, come si è anticipato, si giunge al MES, il Meccanismo Europeo di Stabilità, frutto di un trattato internazionale sottoscritto a Bruxelles il 2 febbraio 2012 che istituisce un meccanismo permanente sostitutivo degli strumenti ex art. 122, par. 2, TFUE, realizzato grazie alle modifiche dell'art. 136 TFUE.

Si tratta di un organismo intergovernativo il cui capitale, sottoscritto dagli Stati, ammonta a 700 miliardi di euro e che può prestare somme fino a 500 miliardi. In particolare, è stato ricondotto agli "enti di diritto privato a rilievo reale metaindividuale [che] tratta non solo con i privati, sul mercato, ma anche con gli Stati, incidendo su prerogative sovrane; esso stesso, d'altronde, è dotato di prerogative tipiche della sovranità statale"<sup>210</sup>, tra le quali possono ricordarsi le regole derogatorie previste dall'art. 32 del Trattato del MES che stabiliscono l'immunità da ogni forma di giurisdizione dei beni, delle disponibilità e delle proprietà del MES, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, prevedendone altresì l'esenzione da restrizioni, regolamentazioni, controlli e moratorie di ogni genere. Pari forma d'immunità è riconosciuta ai governatori, governatori supplenti, amministratori, direttore generale e al personale per gli atti da loro compiuti nell'esercizio ufficiale delle loro funzioni.

In altri termini, il MES è un'istituzione finanziaria che per certi versi (specie quello patrimoniale) è in linea con i più grandi gruppi bancari mondiali ma che, per altri versi, è sottratto alla disciplina normativa delle banche. Sembra essere, allora, l'anello di congiunzione tra il diritto (e il mondo) bancario e il diritto comunitario (e il settore della fiscalità generale)<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 397.

<sup>210</sup> Cfr. A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss.; G. MONTEDORO, *Brevi note sulla governance europea della crisi*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2012.

<sup>211</sup> Per approfondimenti si veda A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss.; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020.

Per quanto riguarda l'ambito operativo, il MES fornisce assistenza finanziaria ad uno Stato in difficoltà economica mediante diverse modalità, ferma restando la previsione per la quale il MES non risponde del proprio operato nei confronti degli Stati membri. Esso può, aprire una linea di credito ed erogazione di prestiti, ricapitalizzare gruppi bancari di uno Stato membro prossimi alla crisi, acquistare titoli di Stato degli Stati membri sul mercato.

Condizione dell'assistenza è la redazione e sottoscrizione di un'intesa tra lo Stato membro e le Istituzioni europee, Commissione e BCE, con possibilità di includere anche il Fondo monetario internazionale<sup>212</sup>.

Il risultato è quello di un organismo intergovernativo istituito da un trattato internazionale ma collegato direttamente all'Unione europea e alle sue finalità, su cui sono stati avanzati dubbi in quanto, per un verso, con la modifica dell'art. 136 del TFUE non si sarebbe resa necessaria l'adesione a un trattato avendo l'Unione già istituzionalizzato al suo interno meccanismi di assistenza analoghi, per altro verso, perché una simile scelta riproduce quelle ricadute parzialmente negative in termini di interpretazione e coordinamento del trattato del MES e delle norme dell'Unione europea (primo fra tutti i trattati)<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Sulla struttura del MES, le sue funzioni, la sua *governance*, i suoi limiti e sul problema della sua *accountability*, si veda C. GOLINO, *Il principio...*, cit., pp. 45-53; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., pp. 464-468, il quale affronta il problema dell'istituzione di un organismo intergovernativo tramite un trattato internazionale, quindi al di fuori del sistema normativo dell'Unione europea ma ad esso indubbiamente collegato: l'A. osserva che "l'aggancio con le carte fondamentali dell'Unione, la partecipazione riservata agli Stati membri, la complementarietà con la politica monetaria e la *governance* economica comune rivelano la dimensione autenticamente europea di tale organismo, che sarebbe vano occultare dietro l'anodino riferimento alla sua generica dimensione internazionale"; si veda altresì R. PEREZ, *Cessioni di sovranità...*, cit., p. 364, che evidenzia come per accedere al MES è necessario anche aver adempiuto agli obblighi del *Fiscal compact*. Le susposte posizioni critiche sono state riprese anche da M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss. e da A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss., il quale – nell'esaminare il rapporto FMI-MES – non manca di evidenziare che le due istituzioni sono creditori privilegiati degli Stati, il che "implica di riflesso l'iscrizione di un grado deteriore alle pretese degli altri creditori dello Stato: ciò potrebbe comportare, ad esempio, una svalutazione (del valore di mercato) dei titoli del debito pubblico detenuti dalle altre istituzioni finanziarie, con intuitive ricadute sul valore complessivo di queste ultime, nonché sulla loro capacità di finanziare il sistema imprenditoriale del Paese". L'A. pone anche in rilievo come il MES sia "la più grande istituzione creditizia in Europa, ma non è disciplinata dal diritto dell'impresa bancaria".

<sup>213</sup> Si rimanda a M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano...*, cit., pp. 11-ss., il quale sottolinea che il MES trasforma l'Unione "da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi"; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1, 2014, p. 2, evidenzia che "al di là del valore giuridico, politico simbolico, il patto

Il tema è stato affrontato anche dalla giurisprudenza.

La Corte di Giustizia nel caso *Pringle* ha ritenuto legittima la scelta di procedere in tale senso, cioè con trattato internazionale al di fuori del sistema istituzionale dell'Unione<sup>214</sup>.

In particolare, secondo i giudici di Lussemburgo, la base giuridica del MES non sarebbe da individuare nel novellato art. 136 del TFUE, bensì negli articoli 4, par. 1 e 5, par. 2, del TUE, che, prevendendo il principio di leale collaborazione tra gli Stati membri, consentono agli Stati membri dell'eurozona di stringere al di fuori del sistema dell'Unione accordi internazionali vertenti su materie disciplinate dal diritto UE e, dunque, anche di concludere un accordo relativo all'istituzione del meccanismo di stabilità<sup>215</sup>.

Con tale sentenza, la Corte esclude l'illegittimità del MES sulla base del fatto che gli obblighi contenuti nel trattato internazionale istitutivo del MES, pur collocandosi all'esterno delle tipiche fonti del diritto eurounitario, sono compatibili

---

di bilancio rappresenta il seme di una nuova sfida che riguarda l'Europa e gli Stati membri [...] Partire dal principio del pareggio di bilancio, nel contesto europeo, può rappresentare un'occasione ri-fondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica e, sullo sfondo, verso quella politica". Nello stesso senso, sia pure muovendo da una visione economica del problema, G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 468, per il quale "In termini economici, infatti, le carte costituzionali costituiscono contratti di assicurazione con cui i membri della comunità, in nome del vincolo reciproco che li lega, accettano di fare fronte comune ai futuri rischi". Si veda ancora A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss., il quale colloca il MES al di fuori del diritto comunitario perché ha la propria amministrazione, è sottratto alla giurisdizione dei Paesi membri, si pone talvolta come soggetto privato (nelle operazioni di raccolta di risparmio) e talaltra come un fondo sostanzialmente retto da una disciplina pubblicistica, perché derogatoria di quella comune. Il MES, in altri termini, avrebbe un'autonomia organizzativa e anche una sorta di autodichia, pur comportandosi come un soggetto di diritto privato. In tal senso, secondo l'A., esso si collocerebbe al di fuori degli abituali schemi operativi del diritto dell'Unione europea.

<sup>214</sup> Cfr. CGUE, *Pringle c. Government of Ireland*, 27 novembre 2012, C-370/12. In dottrina, v. E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 148-ss.

<sup>215</sup> Si precisa che la Corte non ha individuato una precisa base giuridica, avendo scelto una diversa soluzione argomentativa. Essa, infatti, si è limitata a rilevare che il MES non corrisponde al modello del meccanismo di assistenza previsto dall'art. 136.3 TFUE, in quanto "tanto il carattere permanente del meccanismo previsto, quanto il fatto che le sue attività mirano a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso non consentirebbero che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento di detta disposizione del Trattato FUE".

con il diritto dell'Unione<sup>216</sup>, perseguendo l'obiettivo di salvaguardare "la stabilità della zona euro nel suo complesso"<sup>217</sup>.

Quanto all'invasione di campo della BCE nella politica economica, di competenza statale ed estranea all'ambito di intervento dell'istituto di Francoforte, la Corte ha ritenuto che le indubbie ricadute sulla politica economica degli Stati membri che derivano dal meccanismo del MES siano "conseguenze indirette" dello stesso, malgrado vincoli effettivi a cui è subordinato l'attivazione del MES<sup>218</sup>.

Né sussisterebbe, sempre ad avviso della Corte, la violazione dell'art. 125 TFUE sul divieto di salvataggio degli Stati in quanto esso non preclude una pur minima assistenza finanziaria a uno Stato membro che si versi in una peculiare situazione di crisi.

L'elemento dirimente ai fini della legittimità del MES su tale profilo è che anche se intervenisse un aiuto finanziario, lo Stato membro beneficiario dell'aiuto resterebbe comunque l'unico responsabile nei confronti dei propri creditori, come appare confermare la previsione del Trattato del MES per la quale esso non risponde del proprio operato nei confronti degli Stati nei cui confronti viene effettuato un prestito<sup>219</sup>.

Invero il MES, realizzando quegli stessi interventi che l'art. 123 TFUE preclude alle banche centrali nazionali e alla BCE, si colloca per ciò solo al di fuori del

---

<sup>216</sup> Cfr. F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Dir. un. eur.*, 2015, pp. 734-ss., il quale mette in luce i dubbi di un simile ragionamento, giungendo a sostenere, probabilmente, che la Corte avrebbe potuto ricondurre apertamente la derivazione del MES dall'art.136, par. 2, del TFUE, il che – però – se è vero che avrebbe comportato la necessità di soffermarsi sul tema delle competenze, avrebbe anche avuto il pregio di affermare la centralità dell'assistenza finanziaria nella *governance* europea. Nello stesso senso si pone M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>217</sup> Prosegue la Corte affermando che "anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro".

<sup>218</sup> La posizione è criticamente esaminata da F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler...*, cit., pp. 737-ss., il quale dedica alcune parti del suo lavoro alle norme sul coordinamento delle politiche economiche che "hanno un ambito di applicazione fino a quando la situazione è fisiologica. Quando uno Stato membro si trova invece a dover accedere a forme di assistenza finanziaria, si esce dall'UEM e si entra nel mondo MES, attivando meccanismi di condizionalità che di fatto commissariano quello Stato membro, limitandone fortemente la sovranità".

<sup>219</sup> Cfr. A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss.

perimetro dell'Unione europea. Non a caso si è reso necessario ricorrere a un trattato internazionale che operasse al di fuori delle strettoie previste dall'art. 123 TFUE. Il che conduce a ipotizzare una incompatibilità di fondo tra il MES e il diritto dell'Unione.

Un'altra strada per dimostrare la compatibilità tra i due strumenti è quella di porre l'accento sulla condizionalità, vale a dire sulla caratteristica principale sottesa alle varie forme di intervento del MES nei confronti degli Stati.

In altri termini, l'intervento è riconducibile alle finalità dell'Unione europea e non si pone in antinomia rispetto all'art. 123 TFUE perché l'intervento è sottoposto alle condizioni – avanzate dal MES, dalla Commissione e dalla BCE – che incidono in maniera preponderante sulla definizione della politica di bilancio dello Stato membro nei cui confronti si viene in soccorso. Centrale, in questa ricostruzione, è l'assunto per cui la stella polare dell'operatività del MES è il mantenimento della stabilità dei prezzi ai sensi dell'art. 127 TFUE, obiettivo quest'ultimo pacificamente ricompreso nei compiti della BCE<sup>220</sup>.

Non meno rilevanti appaiono essere i dubbi di compatibilità del MES con la Costituzione italiana.

Come è stato evidenziato in dottrina, essi si pongono in relazione ai limiti entro i quali la Costituzione, e per essa l'art. 11, consente limitazioni di sovranità in ambito internazionale (posto che nel MES non sembra rinvenirsi una limitazione reciproca di sovranità al fine di dare vita a un'organizzazione in grado di assicurare la pace fra le nazioni), nonché i limiti derivanti dalla tutela del risparmio *ex art. 47*

---

<sup>220</sup> Cfr. A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss., in particolare il §5 nel quale l'A. sembra rinvenire in capo al MES una funzione di indirizzo politico quando pone le condizioni per il prestito. Un indirizzo politico che incide significativamente sulle politiche pubbliche del paese in questione, in quanto "il MES non si occuperà, verosimilmente, delle politiche di investimento dello Stato membro assistito, ma, nella logica del Trattato, inciderà sulla sua politica fiscale (*ergo*: sulla spesa pubblica e sulla tassazione) e sui termini temporali del debito pubblico, nella prospettiva di renderlo sostenibile rispetto allo stato di sviluppo del Paese. In altri termini: allineando la struttura finanziaria del Paese alla ricchezza che esso, in una prospettiva di mercato, può esprimere in quel contesto". Si veda anche C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2018.

Si veda anche C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017; F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013.

Cost. che potrebbe essere violato laddove il MES incida, anche con le sue condizionalità, in modo significativo sul risparmio privato<sup>221</sup>.

#### **4.1. segue: gli ulteriori meccanismi di assistenza agli Stati in crisi da parte della Banca Centrale Europea**

La sottoscrizione dei trattati internazionali sul *Fiscal compact* ma anche sul MES ha spinto la BCE ad assumere un piglio più decisionista e interventista nel contrasto alla crisi economico-finanziaria che coinvolgeva l'eurozona.

All'apice di questa crisi, il 26 luglio 2012, a Londra, il presidente della BCE Mario Draghi formula il suo celebre discorso passato alla cronaca (se non alla storia) come il "*whatever it takes*", che segna definitivamente il cambio di passo nell'atteggiamento della Banca centrale rispetto alla crisi, lasciando intendere la propensione per Francoforte di intervenire energicamente per salvare la moneta unica.

Al di là del suo clamore mediatico, una simile dichiarazione non dovrebbe apparire distonica rispetto agli obiettivi assegnati dal TFUE alla BCE, essendo quest'ultima chiamata a garantire la stabilità dei prezzi e a sostenere le politiche economiche generali dell'Unione (cfr. art. 282 TFUE).

Tra i vari strumenti messi in capo con tale obiettivo, vi è il programma *Outright monetary transaction* (OMT) con il quale la BCE acquista titoli di Stato dei paesi che hanno adottato l'euro e che si trovino in difficoltà finanziaria, a patto che questi accettino il programma di risanamento finanziario stipulato in ambito MES<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> Cfr. A. VALZER, *Il meccanismo europeo...*, cit., pp. 212-ss.

<sup>222</sup> Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Technical features of the Outright Monetary Transactions*, Press Release, September 6<sup>th</sup> 2012, in [www.ecb.eu](http://www.ecb.eu).

Con il programma OMT la BCE sembra perseguire – a detta di alcuni commentatori – un duplice obiettivo. Il primo obiettivo è quello, che si potrebbe definire palese, di “salvaguardare un’adeguata trasmissione della politica monetaria e la sua unicità”. Il concetto di “unicità” relativo alla sua politica monetaria si spiega in virtù del divario molto marcato che si era creato tra i c.d. Stati virtuosi e i c.d. Stati non virtuosi, con questi ultimi che pagavano interessi più elevati sui propri titoli. Simile situazione impediva alla stessa BCE di realizzare una politica monetaria uniforme. A fronte di tali premesse, il programma OMT serviva a recuperare quell’originaria visione unitaria della politica monetaria dell’eurozona facendo venire meno i divari allora esistenti. L’altro obiettivo, che si potrebbe definire dissimulato ma che è ancora più importante, è quello di agevolare gli Stati maggiormente esposti alla crisi (Grecia, Spagna, Portogallo e Italia) di vendere i propri titoli sul

Il programma OMT è, dunque, integrato nel MES e persegue l'obiettivo di evitare il tracollo finanziario degli Stati membri, al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'intera eurozona.

Il più grande problema rappresentato dal programma OMT riguarda i limiti operativi che i trattati europei fissano per la BCE, a cui sono attribuite soltanto competenze inerenti alla politica monetaria e non alla politica economica.

Tuttavia, il programma OMT ha raggiunto il suo obiettivo anche senza effettuare operazioni nell'ambito della politica economica. Ciò in quanto, tra i suoi obiettivi, vi era quello di consentire ai paesi più finanziariamente deboli di collocare un maggior numero di titoli di stato sul mercato senza dover pagare interessi sproporzionati che avrebbero aggravato il disavanzo.

Il raggiungimento di tale obiettivo è stato assicurato dal semplice annuncio della BCE di acquistare i titoli degli Stati in crisi, che ha tranquillizzato gli investitori circa la loro solvibilità e ha consentito agli Stati di collocare i propri titoli sul mercato con tassi di interesse più bassi.

Ciò ha anche supplito, sia pure solo formalmente al momento, all'assenza nell'eurozona di un'autentica banca centrale, ossia di una banca centrale sul modello delle banche centrali nazionali, in grado sì di operare sulla politica monetaria ma, soprattutto, di incidere significativamente sulla politica economica, svolgendo la funzione di "prestatore di ultima istanza" al sistema economico.

Va dato atto che, fino al programma OMT, la *governance* economica europea ha poggiato su un'anomalia che sembra essere stata ora risolta e che, però, ha effettivamente comportato difficoltà – nei primi momenti della crisi economica – nel sostenere gli Stati più esposti.

---

mercato con un tasso di interesse relativamente basso, consentendo così la loro solvibilità. In tal senso si veda M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

Un altro strumento messo in campo dalla BCE è il c.d. *Quantitative easing* (QE)<sup>223</sup>, sostanzialmente analogo al programma OMT ma che, a differenza di quest'ultimo, ha avuto effettivamente applicazione in concreto.

Con esso è previsto l'acquisto di 60 miliardi di euro in titoli di Stato attraverso le seguenti modalità: l'8% dei titoli emessi è acquistato dalla BCE, mentre il 92% è acquistato dalle banche centrali nazionali, in proporzione delle quote che ciascun Stato ha sul capitale della BCE.

Altra differenza, che potrebbe spiegare in parte il perché l'OMT non sia stato concretamente operato mentre il QE sì, è che il QE prevede l'acquisto di titoli di tutti gli Stati membri, sia pure con le proporzioni indicate. L'OMT, invece, prevede l'acquisto dei titoli di Stato di quei paesi in crisi finanziaria, sicché l'attivazione del programma avrebbe potuto produrre un effetto negativo sul mercato, quale dimostrazione dell'effettiva crisi di uno Stato<sup>224</sup>.

Anche l'OMT, come del resto il QE, è stato oggetto di sentenze della Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale strumento alla luce del diritto UE.

Invero, l'attività della BCE posta in essere attraverso il programma OMT (ma anche il QE) è stata ritenuta legittima dalla Corte di Lussemburgo, che si è pronunciata anche per quanto riguarda la conformità della novella apportata all'art. 136 del TFUE, sospettato di allargare a dismisura le competenze attribuite all'Unione europea impingendo scelte di politica economica<sup>225</sup>.

Nella sentenza *Gauweiler*, emessa su rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE da parte della Corte costituzionale federale tedesca che dubitava della legittimità del programma OMT richiedendo alla Corte di Giustizia di accertare se questo violasse o meno il divieto di finanziamento monetario ex art. 123 TFUE e se gli acquisti di

---

<sup>223</sup> Acronimo di *Public sector purchase programme* o PSPP, adottato con la decisione UE 2015/774 della Banca Centrale Europea del 4 marzo 2015.

<sup>224</sup> Si veda, I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 1778-ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>225</sup> Cfr. la già citata sentenza *Pringle*, C-370/12.

titoli dovessero essere considerati atti di politica monetaria, di competenza dell'Unione, o di politica economia, di competenza degli Stati<sup>226</sup>, la Corte ha ritenuto legittimo il programma OMT.

Per i giudici di Lussemburgo, in mancanza di una definizione di politica monetaria contenuta nel TFUE, non sarebbe sproporzionato includere tra i compiti della Banca centrale azioni tese al mantenimento della stabilità dei prezzi, indicato come obiettivo della politica monetaria europea. In tale contesto, prosegue la Corte, è necessario guardare all'obiettivo che determinate decisioni della BCE – comunque connotate da ampia discrezionalità, con tutto quel che ne consegue in punto di sindacato giurisdizionale<sup>227</sup> – si prefissano. Poiché l'obiettivo del programma OMT insiste nella politica monetaria, allora esso deve essere ricondotto nel perimetro delle competenze riconosciute in capo alla BCE<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Cfr. BVerfG, 2 BvR 2728/13 vom 14.1.2014, Absatz-Nr. (1 – 105). Sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca v. anche, nella dottrina italiana, R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*; in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 469-ss.; ID., *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale tedesca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 474-ss.; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 18, 2012; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18, 2012; F. PEDRINI, *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 894-ss.; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie tra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014; A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *www.federalismi.it*, 2015, pp. 1-ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 469-ss.; G.L. TOSATO, *Il sì all'ESM della Corte costituzionale tedesca*, in *www.affarinternazionali.it*.

<sup>227</sup> In senso critico si veda F. PENNESI, *Il programma OMT ed il controllo giudiziale delle Corti Supreme Europee sull'azione della Bce*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2016, p. 6, il quale afferma che “la giurisprudenza della CGUE rischia di collocare l'Istituto bancario al di fuori della rule of law europea. Rifiutandosi infatti di effettuare un sindacato sostanziale delle scelte monetarie di Francoforte, i giudici europei accettano che la stessa sia totalmente indipendente non solo dall'influenza politica delle Istituzioni europee e nazionali (come previsto dai Trattati), ma anche dal controllo giudiziale della Corte”.

<sup>228</sup> Afferma la Corte di Giustizia che “l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE”.

Ad avviso della Corte non è violato l'art. 123 TFUE in quanto l'acquisto sul mercato previsto dal programma OMT si concentra sui titoli a scadenza nel breve periodo, che non producono effetti di rilievo sul mercato.

La sentenza *Gauweiler* è particolarmente significativa per le motivazioni spese dalla Corte, che la differenziano anche dalla sentenza *Pringle* resa sul MES.

Se il MES è stato ritenuto legittimo essendo un trattato internazionale estraneo alle regole sulla politica monetaria dell'eurozona, il programma OMT è stato ritenuto legittimo in quanto è stato ricondotto all'alveo di quelle stesse regole.

Da qui la particolare rilevanza della sentenza *Gauweiler* che sancisce con estrema chiarezza l'apertura delle regole della politica monetaria comune in rapporto alle prerogative degli Stati membri e, soprattutto, all'obbligo di adottare politiche prudenti nella gestione del bilancio.

La Corte ha fornito una nuova nozione di politica monetaria (tradizionalmente di competenza esclusiva dell'Unione) e di politica economica (tradizionalmente rimessa agli Stati con l'Unione che svolge un mero coordinamento delle politiche), fondata sulla sottigliezza della linea di distinzione tra la politica monetaria e la politica economica, avvalorata dal fatto che nel Trattato manca – come si è accennato – una precisa definizione di politica monetaria<sup>229</sup>.

L'eventuale interferenza tra politica monetaria e politica economica, allora, non andrebbe ricondotta a un ampliamento delle funzioni della BCE, che sfocerebbe nella politica economica di pertinenza statale, bensì in una strutturale e fisiologica interconnessione tra i due ambiti, tanto è vero che la BCE può sostenere “le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima, come definiti all'articolo 3 TUE”<sup>230</sup>, con la

---

<sup>229</sup> Cfr. F. PENNESI, *Il programma OMT...*, cit., p. 5, per il quale “lo stesso atto può essere considerato economico o monetario in base alla dottrina politica di riferimento. Poi, dato che ogni atto di politica monetaria influenza l'andamento dei prezzi, i governi nazionali non possono non tenerne conto nel momento in cui programmano le proprie politiche di bilancio. Infine, i Trattati prevedono che la Bce, una volta assicurato l'obiettivo della stabilità dei prezzi, debba supportare le politiche economiche generali dell'Unione (art. 127 TFUE), un obiettivo tutt'altro che incompatibile con politiche monetarie di carattere espansionistico.

<sup>230</sup> Cfr. Sentenza *Gauweiler*, cit.

conseguenza che il programma OMT – sebbene produttivo di effetti anche sul piano della politica economica – rientra in realtà nella politica monetaria di competenza della BCE.

Se le considerazioni svolte dalla Corte di Giustizia a proposito del programma OMT consentono di desumere la conformità del *Quantitative easing* ai Trattati europei, in quanto i due programmi sono fondati sul medesimo assunto (quello per cui le azioni di sostegno della BCE vengono ricondotte alla politica monetaria estensivamente intesa e non alla politica economica degli Stati, che pure ne subisce indirettamente gli effetti), non può non osservarsi come tali considerazioni siano tutt'altro che pacifiche.

Il 5 maggio 2020, infatti, la Corte costituzionale federale tedesca si è pronunciata sul Programma di acquisto di titoli pubblici (*Public Sector Purchase Programme* - PSPP) della Banca centrale europea<sup>231</sup>, assumendo una posizione parzialmente contraria rispetto alle soluzioni cui era giunta la giurisprudenza della Corte di Giustizia, soprattutto nella sentenza *Gauweiler*.

Secondo la Corte, il Governo federale tedesco e il *Bundestag* avrebbero dovuto richiedere alla BCE una valutazione in merito alla conformità delle misure adottate nell'ambito del PSPP con il principio di proporzionalità di cui all'art. 5 del TUE.

È d'uopo precisare che la Corte costituzionale federale tedesca non giunge a una declaratoria di illegittimità del programma di acquisto di titoli pubblici, né ritiene che la BCE abbia violato il divieto di assistenza monetaria per gli Stati in crisi di cui all'art. 123 del TFUE. Più precisamente, la Corte di *Karlsruhe* si limita a sostenere che con la predetta omissione, gli organi federali tedeschi (governo e *Bundestag*) non avrebbero assicurato il diritto dei ricorrenti nel procedimento innanzi alla medesima Corte a veder rispettato il principio di attribuzione delle istituzioni europee, nonché il principio di proporzionalità.

---

<sup>231</sup> Programma di acquisto di titoli pubblici e privati dell'Eurosistema deciso dalla BCE con la decisione UE/2015/774 del 4 marzo 2015, che fa seguito alle decisioni del Consiglio direttivo della BCE del 22 gennaio 2015 di ampliare gli acquisti di attività privata con l'acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari, ossia sostanzialmente proprio il *QE*.

Il ragionamento alla base della sentenza del 2020 è il modello “classico” delle decisioni in materia di rapporti tra ordinamento federale e ordinamento eurounitario, adottato dalla Corte costituzionale fin dalle note sentenze *Solange*<sup>232</sup>. La Corte, infatti, si ritiene investita del potere di sindacare gli atti delle istituzioni comunitarie che risultino *ultra vires* e tali sarebbe la decisione del Consiglio direttivo della BCE del 4 marzo 2015 (UE) 2015/774, nonostante il giudizio contrario della CGUE, alla luce degli artt. 119 e 127 del TFUE, nonché degli artt. 17-ss. dello statuto del SEBC<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Il riferimento è alle sentenze *Solange I* e *Solange II* della Corte costituzionale federale tedesca. La prima è la sentenza BVG, 29 maggio 1974, *Internationale Handelsgesellschaft/EVGF*, la seconda è la sentenza BVG, 22 ottobre 1986, *Wünsche Handelsgesellschaft*.

Entrambe le pronunce costituiscono un punto di riferimento fondamentale per studiare i rapporti tra ordinamenti alla luce della giurisprudenza delle varie corti costituzionali. Nel caso tedesco, in particolare con la sentenza *Solange I*, la Corte ha chiarito che il trasferimento di diritti e della sovranità non può implicare la modifica della struttura fondamentale della Costituzione federale nella parte relativa alla tutela, ivi contemplata, dei diritti fondamentali. La “clausola *Solange*” si ricava dal fatto che per la Corte federale, spetta a sé stessa garantire il rispetto dei diritti fondamentali, verificando la compatibilità degli atti comunitari con la protezione di tali diritti fino a quando l’ordinamento comunitario non avesse assicurato un livello adeguato di protezione di tali diritti.

Con la sentenza *Solange II* la Corte ha escluso che spetti ad essa un controllo sui singoli atti dell’Unione, essendo pervenuta all’idea di una sostanziale equiparazione – quanto a tutela dei diritti fondamentali – tra l’ordinamento comunitario e quello nazionale tedesco. Tuttavia, la Corte si riserva un controllo caso per caso qualora l’Unione, mediante atti *ultra vires*, realizzi un assetto di interessi apertamente in contrasto con le regole di protezione dei diritti fondamentali di cui alla Costituzione federale.

Le clausole *Solange*, insomma, operano di fatto come i controlimiti operano nell’ordinamento italiano, dopo la sentenza della Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*.

<sup>233</sup> Sostiene la Corte che “Se uno Stato membro potesse invocare prontamente l’autorità di, attraverso i propri tribunali, sulla validità degli atti dell’UE, ciò potrebbe minare la precedenza dell’applicazione accordata al diritto dell’UE e comprometterne l’applicazione uniforme. Tuttavia, se gli Stati membri dovessero astenersi completamente dal condurre qualsiasi tipo di giudizio *ultra vires*, concederebbero agli organi dell’UE un’autorità esclusiva sui trattati anche nei casi in cui l’UE adotti un’interpretazione giuridica che equivarrebbe essenzialmente a una modifica del trattato o a un’espansione delle sue competenze. Sebbene i casi in cui le istituzioni dell’UE superino le loro competenze siano eccezionalmente possibili, è prevedibile che questi casi rimangano rari a causa delle garanzie istituzionali e procedurali sancite dal diritto dell’UE. Tuttavia, laddove si verificano, la prospettiva costituzionale potrebbe non corrispondere perfettamente alla prospettiva del diritto dell’UE dato che, anche ai sensi del trattato di Lisbona, gli Stati membri restano i “padroni dei trattati” e l’UE non si è evoluta in uno stato federale (cfr. BVerfGE 123, 267 <370 e 371>). In linea di principio, alcune tensioni sono quindi intrinseche al progetto dell’Unione europea; devono essere risolte in modo cooperativo, in linea con lo spirito dell’integrazione europea e mitigate attraverso il rispetto e la comprensione reciproci. Ciò riflette la natura dell’Unione europea, che si basa sulla cooperazione multilivello di Stati sovrani, costituzioni, amministrazioni e tribunali (Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- e Rechtsprechungsverbund) (BVerfGE 140, 317 <338 para 44>”, cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota breve n. 189/2 - La sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca sul programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE*, 2020.

In particolare, si ritiene non vincolata dalla sentenza *Gauweiler* in quanto la Corte di Giustizia, in quel caso, avrebbe legittimato l'acquisto di titoli pubblici senza aver considerato l'importanza e la portata del principio di proporzionalità, che informa i rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri. Inoltre, muove un'ulteriore accusa all'impianto motivazionale della sentenza *Gauweiler* della CGUE, affetta – a detta della Corte tedesca – da un *deficit* motivazionale sotto il profilo metodologico, avendo ignorato completamente gli effetti reali sulla politica economica del programma<sup>234</sup>.

Il programma della BCE viene comunque fatto salvo in quanto per i titoli di Stato degli Stati membri acquisiti dalle banche centrali nazionali, il PSPP non prevede la ripartizione del rischio, già vietata dal diritto primario, sicché non risulta

---

<sup>234</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota breve...*, cit., secondo cui “L’approccio della CGUE di ignorare gli effetti reali del PSPP nella sua valutazione circa la proporzionalità del programma e di astenersi dal condurre una valutazione generale e una stima a tale riguardo, non soddisfa i requisiti di un giudizio comprensibile volto a stabilire se il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e la BCE osservano i limiti del loro mandato di politica monetaria. Applicato in questo modo, il principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 1, seconda frase e articolo 5, paragrafo 4, TUE) non può svolgere la sua funzione correttiva ai fini della salvaguardia delle competenze degli Stati membri, il che rende insignificante il principio di attribuzione (articolo 5, paragrafo 1, prima frase e articolo 5, paragrafo 2, TUE). Inoltre, ignorando completamente tutti gli effetti di politica economica derivanti dal programma, la sentenza dell’11 dicembre 2018 contraddice l’approccio metodologico adottato dalla CGUE negli altri settori del diritto dell’UE. Essa non conferisce efficacia alla funzione del principio di attribuzione come determinante chiave nella divisione delle competenze e alle conseguenze metodologiche che ciò comporta per il controllo sul rispetto di tale principio. Pertanto, l’interpretazione del principio di proporzionalità adottata dalla CGUE e la determinazione del mandato del SEBC basata su di essa eccedono il mandato conferito alla CGUE dall’art. 19 (1) secondo periodo del TUE. Adottando una restrizione autoimposta, la CGUE limita il proprio controllo giurisdizionale al fatto se vi sia un "manifesto" errore di valutazione da parte della BCE, se il PSPP "manifestamente" vada oltre quanto necessario per raggiungere il suo obiettivo e se i suoi svantaggi siano "manifestamente" sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti. Questo criterio di giudizio non contribuisce in alcun modo a definire la portata delle competenze conferite alla BCE, che sono limitate alla politica monetaria. Piuttosto, consente alla BCE di espandere gradualmente le sue competenze sulla propria autorità; quanto meno, esonera in gran parte o completamente tale azione da parte della BCE dal controllo giurisdizionale. Tuttavia, per salvaguardare il principio della democrazia e difendere le basi giuridiche dell’Unione europea, è indispensabile rispettare la divisione delle competenze”. E ancora “Sarebbe spettato alla BCE valutare questi e altri considerevoli effetti di politica economica e bilanciarli, sulla base di considerazioni di proporzionalità, rispetto ai previsti effetti positivi per il raggiungimento degli obiettivi di politica monetaria che la BCE stessa ha fissato. Non è possibile stabilire con certezza che tale valutazione sia stata condotta, né al momento del primo avvio del programma né in qualsiasi momento durante la sua attuazione. A meno che la BCE non fornisca la documentazione che dimostri l’esistenza e le modalità di tale bilanciamento, non è possibile effettuare un controllo giurisdizionale effettivo sul fatto che la BCE abbia rispettato i termini del suo mandato”;

alcuna evidente violazione dell'identità costituzionale della Legge fondamentale in generale e della responsabilità di bilancio complessiva del *Bundestag* in particolare.

Anche l'elencazione dei casi indicati nella sentenza in cui il Governo e il *Bundestag* dovrebbero opporsi al programma di acquisto di titoli di pubblici sembra indicare un monito lanciato da *Karlsruhe* a Governo e Parlamento tedesco in caso di aperto ed evidente contrasto tra le azioni della BCE e i trattati europei.

Al di là delle sue ricadute pratiche, invero piuttosto minime, la sentenza ha suscitato forte preoccupazione tra gli addetti ai lavori in ragione delle conseguenze nefaste che avrebbe potuto avere sul programma straordinario varato dalla BCE per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Non a caso, la Corte chiarisce in un comunicato che “la decisione pubblicata oggi non riguarda le misure di assistenza finanziaria adottate dall'Unione europea o dalla BCE nel contesto dell'attuale crisi del coronavirus”<sup>235</sup>.

Alla pubblicazione della sentenza il 5 maggio 2020 sono seguite formali risposte, tramite comunicati ufficiali, da parte delle istituzioni europee che hanno fatto quadrato attorno alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e alle decisioni della Banca di Francoforte.

Se la stessa Banca Centrale Europea si trincea dietro il fatto che “la Corte di giustizia dell'Unione europea ha deciso nel 2018 che la BCE sta agendo nel rispetto del proprio mandato di preservare la stabilità dei prezzi”<sup>236</sup>, la Corte di Giustizia – con un inconsueto comunicato – ribadisce energicamente che “in base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, una sentenza pronunciata in via pregiudiziale da questa Corte vincola il giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri,

---

<sup>235</sup> Cfr. Comunicato tradotto a cura del SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota...*, cit.

<sup>236</sup> Aggiungendo comunque che “Il Consiglio direttivo rimane pienamente impegnato a fare tutto il necessario, nell'ambito del proprio mandato, per assicurare che l'inflazione cresca ai livelli coerenti con l'obiettivo di medio termine e che l'azione di politica monetaria adottata per il perseguimento dell'obiettivo di stabilità dei prezzi sia trasmessa a tutte le parti dell'economia e a tutte le giurisdizioni dell'area euro”, cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota...*, cit.

è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto. Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata”<sup>237</sup>.

Dal canto suo, la Commissione europea interviene a difesa di entrambe le istituzioni europee chiamate in ballo dalla Corte costituzionale federale tedesca, osservando che compito della Commissione stessa è assicurare “il corretto funzionamento del sistema euro e del sistema giuridico dell'Unione” e che verranno esaminate le mosse successive dopo un'attenta analisi della sentenza della Corte di *Karlsruhe*, fermo restando che l'ultima parola sul diritto UE spetta alla Corte di Lussemburgo e adombrando una procedura d'infrazione qualora uno Stato si sottragga da tale contesto normativo<sup>238</sup>.

Se la sentenza *Gauweiler* aveva apparentemente risolto ogni dubbio circa la conformità ai trattati dei programmi straordinari varati dalla BCE, la Corte costituzionale tedesca ha potenzialmente messo in crisi tale statuizione<sup>239</sup>.

## **5. Il diritto UE del bilancio al tempo della crisi pandemica da Covid-19**

Sotto il profilo economico, sociale e giuridico, la recente pandemia da Covid-19 è scoppiata in un contesto già di per sé incerto, con un sistema economico non ancora del tutto fuoriuscito dalla precedente crisi economica scoppiata nel 2008.

---

<sup>237</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota...*, cit.

<sup>238</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota...*, cit.

<sup>239</sup> Va precisato che le politiche di contrasto alla crisi finanziaria da parte delle istituzioni dell'Unione europea ha suscitato un dibattito giurisprudenziale che ha visto in primo piano le Corti costituzionali nazionali. Le pronunce che sono state citate in precedenza costituiscono i casi più eclatanti della Corte di Lussemburgo, così come di una Corte costituzionale nazionale. Per approfondire il modo in cui queste ultime hanno affrontato al tema, sia pure precedentemente al poderoso intervento della Corte costituzionale federale tedesca del 2020, imprescindibile è il rinvio a C. PINELLI, *Prime pronunce delle corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in L. MELICA-L. MEZZETTI-V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015, pp. 2263-2282.

L'economia, in particolare, appena ripartita in buona parte dell'eurozona, sia pure timidamente, è stata messa a dura prova dalle chiusure degli esercizi commerciali, dal blocco di qualunque attività, dall'isolamento dei cittadini destinati a rimanere per mesi all'interno delle loro abitazioni<sup>240</sup>.

L'eccezionalità e la straordinarietà di quel periodo ha cambiato radicalmente i principi di riferimento in materia di bilanci pubblici fino ad allora utilizzati per contrastare la crisi del 2008.

Prova ne è il *Next generation EU* con i vari programmi nazionali di ripresa economica, in Italia il ben noto Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha mutato la concezione dei bilanci pubblici e del legame tra l'avere dei bilanci sani e un'economia in crescita.

Si è partiti dalla considerazione per la quale il sistema, per riprendersi, avrebbe avuto bisogno di un piano da "economia di guerra"<sup>241</sup>. In siffatto contesto, non c'erano margini per riprodurre quelle politiche rigoristiche che avevano caratterizzato la fase immediatamente successiva allo scoppio della crisi finanziaria.

In tal guisa, i paesi dell'UE hanno messo in piedi un meccanismo di prestiti ai paesi membri, in proporzione al prezzo da questi ultimi pagato per la pandemia. Il *Next generation UE* si pone in linea di continuità con alcuni interventi espansivi che erano stati tentati negli anni immediatamente precedenti allo scoppio della

---

<sup>240</sup> Per un approfondimento sull'andamento dell'economia si veda N. ACOCELLA, *Caccia all'untore. L'economia al tempo del Coronavirus*, Roma, 2020; G. CAPUANO-L. MAZZA (a cura di), *Covidnomics: analisi economiche e proposte di policy eterodosse per il post crisi COVID-19*, Milano, 2020; D. ROSSANO (a cura di), *Covid-19 emergenza sanitaria ed economica: rimedi e prospettive*, Bari, 2020.

Una panoramica sui principali profili giuridici della pandemia e sulla posizione dell'amministrazione è contenuta in P. LAZZARA, *La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4, 2021, pp. 1-18 e, per riflessioni di maggiore attinenza al diritto costituzionale, cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, pp. 109-141; C. PINELLI, *La costituzione alla prova della pandemia*, in A. PAJNO-L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Bologna, 2021, pp. 121-128; ID., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid*, 2020, pp. 1-11.

<sup>241</sup> Cfr. M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 2020.

pandemia ma, rispetto a questi ultimi, si caratterizzano per un più ampio coinvolgimento del settore pubblico.

D'altronde, il comunicato con cui la Corte costituzionale federale tedesca accompagna la pubblicazione della sentenza del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP, si premura di rammentare che “La decisione pubblicata oggi non riguarda le misure di assistenza finanziaria adottate dall’Unione europea o dalla BCE nel contesto dell’attuale crisi del coronavirus”.

Una simile affermazione suona quasi paradossale se si considera che nel marzo 2020 il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea ha annunciato il varo di misure di politica monetaria messe in campo per migliorare le condizioni di dell’economia reale. Tra queste, vi è quella relativa a un aumento pari a 120 miliardi di euro in ulteriori acquisti di titoli sino alla fine del 2020 (poi estesa fino al 2021 e quindi al 2022), dando avvio al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP).

Si tratta di un programma d’acquisto molto simile a quelli già conosciuti nell’Unione europea e sui quali si è abbattuta la sentenza della Corte di *Karlsruhe*. Peraltro, non va dimenticato che dopo il Covid-19, il Consiglio direttivo dell’istituto di Francoforte ha aumentato il volume del programma di acquisti per contrastare le conseguenze negative dello scoppio della guerra in Ucraina.

È il segno di un cambiamento di prospettiva rispetto al ruolo del settore pubblico nell’economia e dell’interconnessione oggettivamente esistente e fisiologica tra la politica monetaria e la politica economica. Circostanze non più messe in dubbio né contestate, o comunque contestate con minor forza.

Il cambiamento di approccio si fonda, inevitabilmente, su un mutamento ideologico, di contesto che sorregge tali interventi e che è mancato quando sono stati messi in campo quegli stessi strumenti di sostegno dell’economia.

Durante la crisi del 2008 si sono imposte politiche rigoriste che miravano al mantenimento in salute dei bilanci, quasi cambiando radicalmente i fondamenti della teoria keynesiana. Se per questa i tempi di crisi possono comportare

l'adozione di misure in *deficit* al fine di sostenere l'economia, nel contesto delle riforme del 2008 è il bilancio che deve essere in regola e sano per evitare uno scenario più negativo al sopraggiungere della crisi.

Durante la crisi derivante dal Covid-19, invece, si sono autorizzate forme di indebitamento anche ingente e anche per quei paesi che presentavano bilanci con forti disavanzi. Il rapporto debito/PIL ha raggiunto vette altissime, inimmaginabili fino a pochi anni fa.

Ciò premesso, viene allora da chiedersi cosa resta del *Fiscal compact* e del suo impianto rigoroso nel richiedere agli Stati membri l'inserimento nelle rispettive Costituzioni di previsioni normative che limitassero i disavanzi<sup>242</sup>.

Di contro, va anche esaminata l'ipotesi della compatibilità del nuovo corso con il vecchio. La precedente visione, infatti, ammetteva comunque delle deroghe al rigido divieto di disavanzi al ricorrere di situazioni straordinarie e imprevedibili. Tanto il Covid quanto la guerra in Ucraina si inseriscono indubbiamente in tale quadro, sicché non sembra ci siano elementi per ritenere sussistente un ripensamento di un assetto del sistema economico generale.

Il *favor* con cui si guarda alla dimensione pubblica dell'economica, infatti, non potrà mai scardinare un determinato sistema economico ma, al più, potrà adattarsi ad esso. Nell'ambito dell'Unione europea, il settore pubblico si affianca a quello privato mantenendo inalterata la costituzione economica europea improntata al

---

<sup>242</sup> Va precisato che al ridosso della conclusione del presente lavoro è stata adottata la riforma del Patto di stabilità e crescita. Infatti, 29 aprile 2024 sono stati adottati: la Direttiva (UE) 2024/1265 recante modifica della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; il Regolamento (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; il Regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Si precisa che nei due regolamenti è ancora fortemente radicata la dicotomia "braccio preventivo-braccio correttivo" che caratterizza da sempre il Patto di stabilità e crescita. Sulla revisione della *governance* la Corte dei conti, Sez. Riun., 6 maggio 2024, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, dà una valutazione "complessivamente positiva" anche se "Le revisioni apportate al disegno originario non appaiono sempre coerenti con la logica di fondo (la sostenibilità del debito) e alcune delle clausole di salvaguardia (riduzione annua minima del rapporto debito/Pil, margine di resilienza del deficit, ecc.) irrigidiscono l'architettura e rischiano di impedire il conseguimento di obiettivi come la semplificazione e il contrasto della pro-ciclicità".

modello dell'economia sociale di mercato, in cui i due poli (“sociale” e “mercato”) sono destinati a interscambiarsi a seconda dell'andamento del ciclo economico.

Il caposaldo di tale sistema, *id est* il divieto di disavanzi eccessivi, continua ad essere il perno attorno al quale ruota la politica monetaria (e anche la politica economica) dell'eurozona, con la conseguenza che sono ancora attuali le norme che, anche sul piano interno, impongono alle amministrazioni pubbliche l'equilibrio dei rispettivi bilanci e il concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, non è minore l'attenzione che gli organi preposti al controllo sulle finanze pubbliche rivolgono a tali profili. Emblematica in tal senso è, ancora una volta, una sentenza della Corte costituzionale federale tedesca che “striglia” il governo federale per aver fatto molte spese in *deficit*, al fine di sostenere varie misure di spesa (specie a seguito della guerra in Ucraina)<sup>243</sup>.

## 6. Il debito sovrano: uno sguardo socio-economico

Spesso – anche nel presente capitolo – si è fatto ricorso all'espressione “debito sovrano” per indicare il debito contratto dagli Stati, ossia dai soggetti sovrani “per eccellenza” (*superiorem non recognoscens*).

I grandi debitori di questo tempo sembrano essere proprio gli Stati, che da un lato devono soddisfare una domanda sempre più elevata di prestazioni sociali e dall'altro – proprio per reperire le risorse da impiegare per il *welfare* – ricorrono al mercato dei capitali operando sostanzialmente come soggetti privati, con tutti i rischi che presenta un simile *modus operandi*.

---

<sup>243</sup> Si tratta della sentenza del 15 novembre 2023 con la quale ha dichiarato la nullità dell'autorizzazione all'indebitamento per 60 miliardi di euro, già deliberata un anno prima (marzo 2021) in occasione della crisi pandemica ma mai utilizzata nel corso del 2021, a un nuovo fondo speciale denominato “fondo per il clima e l'energia”, con la conseguenza che la nullità ha comportato l'inutilizzabilità dell'ingente somma. Per approfondimenti si veda, E. CATERINA, *La “crisi di bilancio” aperta dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale del 15 novembre 2023*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 2023; C. FORTE, *Il divieto di indebitamento e il principio di annualità secondo il tribunale costituzionale tedesco*, in *Bilancio, Comunità, persona*, 2, 2023; ID., *Repubblica federale tedesca: l'abuso della procedura per far fronte a debito alle conseguenze della recessione e di eventi eccezionali come elusione degli obblighi di copertura?*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1, 2024.

La crisi del 2008 non costituisce una novità in questo senso. Crisi economiche più o meno epocali si sono registrate nel 1929 e nel 1973, sebbene originate da cause diverse<sup>244</sup>. Ciò che contraddistingue la crisi del 2008 è l'enorme presenza del debito pubblico, che diventa l'elemento cruciale per l'insito rischio di *default* dello Stato fortemente indebitato. Non a caso, proprio in coincidenza con l'apice della crisi del 2008, aumentano di importanza le agenzie di *rating*, incaricate di svolgere una valutazione circa il grado di solvibilità del debito di uno Stato.

Può agevolmente comprendersi quanto potere abbiano rivestito tali agenzie, i cui giudizi influenzavano significativamente (e influenzano tuttora) l'andamento dell'economia dello Stato attenzionato. Il *rating* sul proprio debito costituisce, infatti, un elemento che gli investitori prendono a riferimento per valutare l'acquisto di titoli del debito pubblico di quello Stato. Un declassamento del *rating* comporta un aumento del tasso d'interesse e, quindi, un aumento del debito, perché lo Stato per vedersi acquistare lo stesso ammontare di titoli dovrà pagare interessi maggiori di quando il debito veniva valutato positivamente dalle agenzie<sup>245</sup>.

Tale sistema viene correlato direttamente ai “mali del capitalismo e alle sue degenerazioni”, sebbene venga riconosciuta una pluralità nei significati del debito<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> La crisi del 1929 è essenzialmente una crisi da domanda “effettiva”. Con tale espressione, risalente agli studi di Keynes, si vuol dire che l'accumulo di ricchezza connesso alla scarsa propensione al consumo in virtù di una prudenza finanziaria cagiona una crisi da eccesso di offerta rispetto alla domanda, appunto, effettiva che valorizzi gli investimenti.

È in occasione della crisi del 1973 che si affaccia per la prima volta il debito pubblico e che si afferma la relazione tra il sistema economico e quello politico internazionale, essendo quella crisi determinata da una crisi petrolifera e, più in generale, innescata da una serie di tensioni geopolitiche. La crisi economica del 2008 si inserisce nel percorso avviato negli anni Settanta in cui il debito assume un ruolo sempre più marcato.

Si veda *amplius* A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Milano, 1982; J.M. KEYNES, *Occupazione interesse e moneta. Teoria generale*, Torino, 1968; P. PERULLI, *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020.

<sup>245</sup> Il potere in oggetto va di pari passo con la responsabilità, da più parti invocata, delle medesime agenzie. Una sintesi delle riflessioni su questi temi è contenuta in L. DI DONNA, *La responsabilità civile delle agenzie di rating. Mercato finanziario, allocazione dei rischi e tutela dell'investitore*, Padova, 2012; C. PINELLI, *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2013; ID., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012, pp. 1-10.

<sup>246</sup> È il caso del lavoro di P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 69, in cui l'A., ricostruendo il peso del debito nell'attuale contesto socio-economico, muove una serrata critica all'attuale sistema economico e ai suoi presupposti teorici parlando di “economia del debito”, che altro non sarebbe se

Al di là delle diverse concezioni del debito e dei suoi diversi risvolti sociologici, è pacifico che negli ultimi cinquant'anni si sia assistito a una grande corsa al debito<sup>247</sup>. Esso cresce, ed è destinato a crescere sempre di più, perché indotto dal sistema.

In altri termini, potrebbe dirsi che il sistema economico è “debitogeno” nel senso che surroga la crescita del reddito, nascondendo i reali problemi del sistema economico, dando avvio a una spirale debitoria<sup>248</sup>. Esso è sempre più concepito come un “rapporto sociale” che trasforma il debitore in suddito del suo creditore e che incide significativamente anche sul piano delle relazioni internazionali<sup>249</sup>.

Il *punctum dolens* di tale ricostruzione è che per lo Stato non esistono alternative al ricorso al debito, se non quelle di tagliare pesantemente la spesa pubblica con il venire meno di significative prestazioni sociali. Il massiccio ricorso al debito sembra essere consentito dalle banche centrali. Esse, immettendo moneta nel circuito economico, aumentano di fatto l'indebitamento degli Stati per i quali emettono moneta, dando vita a questa spirale apparentemente senza via d'uscita, se

---

non “l'inevitabile risultato di un processo che ha reso l'economia dipendente dalla finanza e non viceversa. L'invenzione del debito prodotta dalla finanziarizzazione consiste nella creazione di prodotti speculativi sempre più incerti e rischiosi. Commercializzando i titoli di debito, entro prodotti e veicoli creati *ad hoc*, il sistema produce una monetizzazione del debito. Il debito cioè diventa moneta circolante; senza più rapporto con il capitale delle banche”.

L'A. si sofferma anche sui diversi significati di debito, evidenziando che nel mondo anglosassone il debito evoca “un normale stato di obbligazione di tutti, individui e famiglie, imprese e Stato”, in cui il debitore può gestire la propria esposizione debitoria. Il fallimento è il mezzo con cui, ponendo fine a una situazione fortemente debitoria al punto da portare all'insolvenza, il debitore può ripartire da zero.

Diverso sarebbe il caso dell'Europa, in cui da tempo il fallimento è collegato a una situazione di colpa, quasi di matrice delittuosa.

Diverso ancora il caso dell'Oriente in cui il debito è sentito in diversi modi a seconda delle culture localmente prevalenti.

Tali ricostruzioni sono rilevanti nella misura contribuiscono a sottolineare il diverso rapporto che gli individui possono avere con il debito, nonché il diverso “peso sociale” del debito in seno a una società.

Sempre in senso profondamente critico si veda anche T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit.

<sup>247</sup> Così M. ONADO, *Alla ricerca della banca perduta*, Bologna, 2017.

<sup>248</sup> Cfr. P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 11.

<sup>249</sup> Osserva P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 36 “Guardando alla mappa del debito estero trent'anni fa, Europa e Nord America erano i grandi creditori, Asia Africa e America Latina i grandi debitori. Banche, governi e Fondo monetario internazionale: l'Occidente guidava l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo. Oggi invece i paesi ricchi hanno aumentato enormemente i loro debiti sia interni che esteri (è il caso del debito americano posseduto dalla Cina)”.

non viene ripensato in generale il sistema economico, come auspicato da talune parti della società.

Così gli Stati rischiano di vedere ridotta la loro sfera di sovranità in relazione alla propria esposizione debitoria. Tanto più il debito è nelle mani di attori esterni, quanto più quel paese rischia di perdere margini di sovranità.

Il che sembra essere una conseguenza della mobilità della ricchezza e della crisi di capitali, e quindi anche dei debiti, che caratterizza l'odierno sistema economico, ormai pienamente globalizzato.

Simile scenario è foriero di pesanti conseguenze in capo agli Stati, i quali possono vedersi rifiutare crediti da parte del sistema bancario in presenza di una molteplicità di fattori quali l'instabilità politica, economica, ecc. In tale gioco i mercati "con le loro mosse, la loro produzione speculativa di prodotti tossici, il loro prendersi gioco del sistema steso a fini privati" sono finiti per essere i "dominatori del mondo"<sup>250</sup>.

Così facendo, il debito *diventa* sovrano, essendo il debito capace di incidere direttamente sulla (minore) sovranità statale, finendo per diventare parametro del margine di sovranità residuo<sup>251</sup>.

Le considerazioni che precedono sono riprese da studi incentrati sul rapporto tra economia e società e sulla (supposta) assenza della politica e del diritto quali freni di una degenerazione del sistema.

Tali studi riprendono critiche serrate all'attuale sistema economico, accusato in larga parte di essere strutturato per causare tali crisi.

---

<sup>250</sup> Cfr. P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 48.

<sup>251</sup> Quello appena descritto è un percorso graduale che ha preso avvio dagli anni Settanta. Una ricostruzione di tale cammino, unitamente a considerazioni profondamente critiche verso l'attuale sistema economico, è contenuto in P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., pp. 120-ss., il quale non manca di osservare che politica e diritto – che dovrebbero arginare la degenerazione del sistema imperniata sul debito – sono in realtà direttamente coinvolti nel processo debitorio, essendo continuamente alimentato e sostenuto dai governi, che finiscono per dipenderne. Si veda anche A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta...*, cit.

L'avvitamento dell'attuale sistema economico sul debito induce altri autori come J. BAUDRILLARD, *The Consumer Society: Myths and Structures*, Londra, 1998 a ipotizzare che il livello di indebitamento raggiunto negli ultimi tempi non potrà mai essere ripagato, giungendo a un livello tale da essere fuori controllo proprio come se si fosse in un universo parallelo (espediente, ironico, utilizzato dall'A. per illustrare le sue tesi).

Alla base della distorsione del sistema vi è l'indebitamento del capitalismo finanziario, la mancanza di regole sui mercati finanziari internazionali che produce squilibri nella globalizzazione e alcuni scenari esogeni rispetto all'economia che, ciononostante, vengono visti come potenziali pericoli per una nuova crisi economica globale. È il caso, ad esempio, delle crisi climatica ed energetica che potrebbero produrre conseguenze negative anche sui mercati finanziari<sup>252</sup>.

Premesso che la prossima crisi economica viene prevista come una crisi da debito – derivante dall'insostenibilità dell'indebitamento contratto – viene messa in risalto la connessione tra i due profili: un forte e repentino cambiamento climatico potrebbe determinare l'incapacità di alcuni paesi – soprattutto quelli più esposti per conformazione e/o posizione geografica a subire gli effetti di tali cambiamenti – a non essere più in grado di ripagare i propri debiti.

Un simile scenario presenta indubbi elementi apocalittici, forse da ridimensionare. Tuttavia, non può non osservarsi come un caso molto simile sia accaduto a seguito della crisi pandemica da Covid-19, in cui l'economia è stata duramente colpita da un virus. Cosa impensabile fino a non molto tempo fa.

È per questo che, secondo gli autori più critici con l'attuale impostazione, occorrerebbe un radicale cambiamento del sistema economico. Le stesse riforme dell'unione monetaria e bancaria realizzate nell'Unione europea descritte nei precedenti paragrafi non vengono ritenute realmente risolutive, poiché si inseriscono in un sistema già compromesso e di cui condivido i fondamenti teorici di riferimento.

Uno sbocco alla crisi potrebbe essere fornito non da una maggiore integrazione dei sistemi, da una unione sovranazionale più stretta ma dal suo opposto. Un ritorno a una dimensione statale dell'economia e del capitalismo che attribuisca agli Stati un ampio potere di intervento nell'economia.

Si tratta, in sostanza, dell'esatto contrario di quanto è stato fatto nell'Unione europea per contrastare la crisi del 2008. Si pensi ad esempio all'unione bancaria

---

<sup>252</sup> In tal senso, ancora, P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 163.

con la quale sono stati trasferiti alla Banca centrale europea numerosi poteri in materia di autorizzazione, vigilanza e sanzioni sulle banche nazionali maggiormente significative.

Il recupero della dimensione statale del capitalismo, che conduce a un suo “decentramento” e territorializzazione, consentirebbe l’intervento frenante della politica e del diritto perché verrebbe recuperata anche una dimensione democratica nei processi decisionali.

Tra le critiche più veementi che sono state mosse alla nuova *governance* europea, rientra proprio la (presunta) carenza di legittimazione democratica delle organizzazioni sovranazionali che impongono regole agli Stati senza che questi obiettino alcunché<sup>253</sup>.

Volendo tentare di riassumere le diverse posizioni esistenti, sembrano due i principali fondamenti di riferimento. Da un lato vi è chi, preso atto dell’elevata globalizzazione oggi esistente, propone una reazione coerente con il quadro di riferimento, aumentando la sinergia e l’integrazione tra i diversi attori globali. Come a dire: a minaccia globale, risposta globale.

Dall’altro lato vi sono studiosi per i quali tale soluzione è solo di facciata e non risolve realmente i problemi, ritenendo più utile un ritorno allo Stato nazionale, sia pure con tutti i suoi limiti.

Riassunte molto sinteticamente le diverse posizioni, si può osservare che il nodo gordiano – globale/nazionale – resta ancora aperto e il fatto che l’Unione

---

<sup>253</sup> Ampi riferimenti di tale ricostruzione sono contenuti in P. PERRELLI, *Il debito sovrano...*, cit. p. 212, ove si osserva che “solo riparando lo Stato nazionale, per quanto in modo provvisorio, si può rallentare la rapida colonizzazione capitalistica. Pur consapevole che lo Stato nazionale presenta gravi limiti nella sua capacità regolativa del capitalismo, Streeck ritiene questa strada preferibile rispetto all’attuale assetto dell’Unione monetaria europea; anzi la ritiene l’unica strada democratica praticabile per evitare la cattività babilonese di un sistema di mercato politicamente senza freni”. Nello stesso senso si veda anche W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013; CONTRA J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, Torino, 2001, per il quale “una democratica cittadinanza politica non ha nessun bisogno di radicarsi dentro l’identità nazionale di un popolo; tuttavia essa richiede che tutti i cittadini vengano socializzati in una comune cultura politica”. Per P. PERULLI, *Il debito sovrano...*, cit., p. 212 “Habermas ha criticato con forza i sostenitori di una risposta statale-nazionale alla crisi di legittimazione, riproponendo la necessità della visione di un costituzionalismo postnazionale”.

europea abbia oggi aderito alla prima prospettazione non preclude – in linea puramente teorica – che un domani non cambi rotta.

Si tratta di scelte che impingono, in definitiva, l'ambito della politica, immerse come sono nel campo delle diverse scienze sociali (economia e sociologia su tutte) e che per questo esulano dal presente lavoro. Tuttavia, è sembrato opportuno dare brevemente conto di queste posizioni e del relativo dibattito concludendo un capitolo dedicato alla risposta alla crisi messa in campo dall'Unione europea e dall'evoluzione della *governance* monetaria dell'eurozona, convinti che un ampliamento dell'angolo di visuale delle questioni contribuisca a una maggiore comprensione del tema in esame<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Restando, però, sempre fedeli a quell'insegnamento di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, per il quale occorre individuare nell'ambito della propria disciplina il relativo fondamento. La stessa pretesa di trovare il fondamento del diritto in altre scienze sociali rende plastica la crisi d'identità di cui soffre l'odierna scienza giuridica, incapace di assicurare la certezza di cui la società (*id est* l'ordinamento) ha bisogno.

## CAPITOLO III

### La riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e il suo rapporto con il diritto amministrativo

SOMMARIO: **1.** La riforma costituzionale del 2012: un'introduzione; **1.1.** L'art. 81 Cost. dopo la legge costituzionale del 2012: l'equilibrio di bilancio, la nuova disciplina per l'indebitamento e l'obbligo di copertura delle maggiori spese e delle minori entrate; **1.2.** Gli artt. 117 e 119 dopo la legge cost. n. 1/2012; **1.3.** La legge n. 243/2012 e l'Ufficio parlamentare di bilancio; **2.** L'art. 97 Cost. nella versione di cui alla legge cost. n. 1/2012; **2.1.** L'equilibrio dei bilanci; **2.2.** La sostenibilità del debito pubblico; **2.3.** Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico e buon andamento della pubblica amministrazione; **3.** L'impatto dell'art. 97 Cost. sull'organizzazione amministrativa; **3.1.** La nozione finanziaria di pubblica amministrazione: l'elenco Istat; **3.2.** Il giudizio della Corte dei conti sull'iscrizione nell'elenco Istat; **3.3.** La giurisprudenza in materia di iscrizioni nell'elenco Istat: i casi delle Federazioni sportive nazionali e delle Fondazioni teatrali; **3.4.** Il caso delle casse di previdenza privatizzate; **4.** Regioni, enti locali e altre amministrazioni alla luce dell'art. 97 Cost.; **5.** L'attività amministrativa e l'art. 97 Cost.; **5.1.** Interessi e discrezionalità della pubblica amministrazione; **5.2.** La struttura delle situazioni giuridiche soggettive in rapporto all'amministrazione finanziaria: verso gli interessi legittimi fondamentali; **5.3.** Per un superamento della distinzione fra diritti civili e diritti sociali: i diritti (e interessi) contabilmente differenziati; **5.4.** Alcune conseguenze pratiche dell'art. 97, comma 1, Cost.; **6.** I giudici dopo la riforma costituzionale del 2012.

#### 1. La riforma costituzionale del 2012: un'introduzione

Con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, approvata a larghissima maggioranza dal Parlamento nel rispetto del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost., sono state apportate significative modifiche a quattro articoli del testo costituzionale: l'81, il 97, il 117 e, infine, il 119<sup>255</sup>.

---

<sup>255</sup> Tra i commenti alla riforma: F. BATTINI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 12, pp. 1348-ss.; C. FORTE, *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 4, 2013, pp. 401-ss.; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in *Giur. cost.*, 5, 2012, pp. 3791-ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, pp. 2598-ss.; R. PEREZ, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari, 15 -16 ottobre 2010, Cagliari, 2010, pp. 17-ss. Secondo C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss., "il debito è ormai una categoria del testo costituzionale", nel senso cioè che la riforma avrebbe introdotto il debito quale concetto esplicitato nella Carta.

La genesi di tale intervento riformatore risiede nel *Fiscal compact* e nell'obbligo per gli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti interni previsioni normative che garantiscano il rispetto dell'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Il Parlamento italiano ha optato per l'introduzione di tali previsioni nel dettato costituzionale, sebbene tale soluzione non fosse comunitariamente imposta, suscitando anche per questo talune critiche<sup>256</sup>.

L'evoluzione e il contesto storico che ha accompagnato tale novella è quello di cui al capitolo precedente, scaturito dalla crisi economico-finanziaria del 2008 e nella crisi del debito sovrano che ha impattato significativamente sull'eurozona, minandone la sua stessa esistenza<sup>257</sup>.

Tuttavia, quel contesto non è sufficiente a spiegare il perché si è resa necessaria una simile modifica.

Il discorso deve, infatti, partire dalla giurisprudenza costituzionale, già esaminata nel primo capitolo, relativamente al testo originario dell'art. 81 Cost., il cui limite – contenuto al comma 4 – non ha saputo frenare l'incremento della spesa. Anzi, avvalendosi di un'interpretazione benevola che può farsi risalire alla sentenza n. 1/1966 della Corte costituzionale<sup>258</sup>, al legislatore è sempre stato consentito di

---

<sup>256</sup> Ne dà conto G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale...*, cit., p. 12, il quale evidenzia che era rimessa alla decisione dei singoli Stati membri la scelta sul tipo di atto da adottare, limitandosi a richiedere il recepimento delle regole UE con uno strumento “vincolante” e “sufficientemente forte”, da collocare cioè in una posizione preminente nella gerarchia delle fonti del diritto. Nello stesso senso, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 22-27 per il quale l'adozione del pareggio di bilancio sarebbe dovuto avvenire “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”, senza imporre un obbligo preciso di costituzionalizzare le nuove regole. L'A. richiama sul punto la decisione del *Conseil constitutionnel* francese n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, che esclude che il *Fiscal compact* avrebbe imposto un intervento a livello costituzionale.

<sup>257</sup> Cfr. G.M. MEZZAPESA, *Il bilancio dello Stato e la nuova governance europea*, A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIRALDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022, p. 676 secondo cui “La crisi economico-finanziaria del 2008 ha disvelato l'insufficienza e la debolezza dell'impianto proprio del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita, sostanzialmente fondato su una sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio, in quanto tale, incapace di impedire riflessi, sulla stabilità finanziaria ed economica dell'Unione europea, da parte degli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni Paesi”.

<sup>258</sup> Ove si è affermato che “la politica di spesa [...] deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa”. Si veda anche V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della “copertura”*

prendere scelte – dalle gravi conseguenze sui bilanci e sul loro equilibrio – con una certa leggerezza<sup>259</sup>.

Il limite di cui all'art. 81, comma 4, Cost., infatti, è stato sostanzialmente “aggirato”, ma formalmente rispettato, mediante un ampio ricorso al mercato, divenuto una fonte preziosa e insostituibile delle risorse da reperire per finanziarie le maggiori spese o le minori entrate, superando la tesi einaudiana che avrebbe condotto a una incostituzionalità pressoché “automatica” di ogni disavanzo<sup>260</sup>.

Di qui, la necessità di introdurre maggiori vincoli – operanti direttamente sul piano costituzionale – ai poteri di spesa del legislatore, che, come si vedrà a breve, sono stati estesi direttamente anche alle pubbliche amministrazioni<sup>261</sup>.

---

*finanziaria nelle leggi che importano “nuove o maggiori spese”, cit., pp. 1-ss.; si vedano anche C. ANELLI, La copertura della pubblica spesa, in Il Foro amministrativo, 1966, parte II, 3-ss.; S. BUSCEMA, La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1966, parte II, pp. 208-ss.*

<sup>259</sup> Va detto che in quel contesto il legislatore, ben conscio delle conseguenze finanziarie delle proprie decisioni, considerava prioritaria l'assunzione di una responsabilità politica nell'assunzione di scelte dalle conseguenze finanziarie, come nota tra gli altri A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura...*, cit., pp. 1688-ss. Secondo G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., tale leggerezza potrebbe spiegarsi guardando alla logica a cui mirava l'art. 81, comma 4, Cost. (nel testo originario), più propenso a tutelare il bilancio già approvato che non la finanza pubblica nel suo complesso (anche pluriennale). Si veda anche M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959, pp. 151-191.

<sup>260</sup> Più che di aggiramento, R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio...*, cit., p. 28 parla di rottura degli argini rappresentati dall'art. 81, comma 3, Cost., rivelatosi inadatto a contenere la spesa pubblica entro un livello accettabile. D'altra parte, è la stessa A. a riconoscere come tale scelta fosse, per certi versi, obbligata in ragione dell'evoluzione dello Stato sociale, decollato proprio a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione. Di neutralità rispetto alle scelte economiche di quel periodo parla apertamente G. DELLA CANANEA, *Indirizzo...*, cit., p. 98; C. PINELLI, *Diritti condizionati...*, cit., p. 555.

Inoltre, si vedano anche F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, cit., pp. 11-ss.; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 8; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., pp. 374-ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione...*, cit., p. 450, il quale osserva che i vincoli costituzionali alla spesa pubblica allora esistenti servivano per “conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l'entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili”; G. PISAURO, *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, cit., p. 81. La tesi di Einaudi, volta a introdurre con l'art. 81 Cost. la tradizionale regola liberale in materia di bilancio sembra essere stata in parte ripresa dalla Corte dei conti, 23 gennaio 1957, n. 200, ma non seguita dalla giurisprudenza (anche costituzionale) successiva, né da parte della dottrina.

<sup>261</sup> Al fine di assicurare, nello spazio economico europeo, una guida “forte” da parte di un'istituzione europea. In tal senso si veda R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 10, pp. 929-ss. che richiama G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, pp. 48-ss.

Con riferimento all'art. 81 Cost., la legge cost. n. 1/2012 ha stabilito: *i*) la previsione per cui “lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”; *ii*) la previsione per cui l'indebitamento è consentito “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico” e comunque “al verificarsi di eventi eccezionali”, prevenendo altresì in quest'ultimo caso la “previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”; *iii*) l'estensione dell'obbligo di copertura a “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte” ivi inclusa la legge di bilancio; *iv*) la determinazione con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sia pure nell'ambito dei principi fissati con legge costituzionale del “contenuto della legge di bilancio”, delle “norme fondamentali” e dei “criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”.

Per quanto concerne, invece, l'art. 97 Cost., la legge cost. n. 1/2012 è intervenuta introducendo un “comma zero”<sup>262</sup>, a mente del quale “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Analogo obbligo è contenuto nella nuova versione dell'art. 119, comma 1, Cost., in modo da vincolare all'obbligo di equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico anche gli enti locali, sempre in coerenza con i vincoli finanziari derivanti dall'Unione europea<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> Così assimilando l'importanza dei principi ivi contenuti a quella matematicamente attribuita al numero zero, cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 691-ss.

<sup>263</sup> La riscrittura degli artt. 81, 97 e 119 Cost. ha rafforzato l'idea che il bilancio costituisca un “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”, cfr. Corte cost. 184/2016, nonché F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come “materia” e come “tecnica”*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIRALDO, *La Corte dei conti*, cit., p. 743; M. DEGNI-P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017.

Quanto all'art. 117 Cost., la legge costituzionale del 2012 è intervenuta riconducendo alla potestà legislativa esclusiva statale “l'armonizzazione dei bilanci pubblici”, materia fino ad allora rientrante nella potestà legislativa concorrente<sup>264</sup>.

Sebbene la riforma costituzionale abbia riguardato “solo” quattro articoli, essa ha avuto ampia eco, se non altro perché ha creato un rapporto tra l'art. 81 e l'art. 97 Cost. Un rapporto inedito reso oggi evidente dal momento che entrambe richiamano l'equilibrio di bilancio nell'ottica del rispetto dei vincoli finanziari europei.

È proprio attorno a questo legame e ai suoi possibili modi di essere, che si concentrerà il presente capitolo. Ad avviso di chi scrive, è da questo legame che può trarsi la cartina di tornasole per comprendere se, come e cosa è cambiato nella complessa materia del bilancio pubblico con la legge cost. n. 1/2012.

L'ipotesi è che la vera novità non sia nell'obbligo di copertura previsto dall'art. 81 Cost., in quanto esso era già contenuto – sia pure in senso meno restrittivo – nel testo antecedente alla riforma. Essa, piuttosto, risiede nella traslazione anche in capo alla pubblica amministrazione degli obblighi di avere bilanci in equilibrio e di sostenere il debito pubblico (su cui si veda *infra*).

Va precisato che alla legge cost. n. 1/2012 si affianca una legge ordinaria “rinforzata”, in cui sono contenuti i dettagli necessari per tradurre dall'ambito dei principi – fissati con legge costituzionale – le opzioni concretamente utilizzabili dal legislatore ordinario e dall'amministrazione.

Infatti, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 è prevista direttamente dall'art. 81, comma 6, Cost. e contiene le disposizioni per l'attuazione del pareggio di bilancio, con le quali si stabilisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali

---

<sup>264</sup> Su cui si richiama C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 423-ss.; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Dir. amm.*, 4, 2015, pp. 639-ss.; W. GIULIETTI-M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 3, 2016, pp. 947-ss.

e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni<sup>265</sup>.

Dunque, una legge più “tecnica” rispetto alla riforma costituzionale che mal si attagliava a porre norme di dettaglio<sup>266</sup>.

### **1.1. L'art. 81 Cost. dopo la legge costituzionale del 2012: l'equilibrio di bilancio, la nuova disciplina per l'indebitamento e l'obbligo di copertura delle maggiori spese e delle minori entrate**

L'art. 81 Cost., per come ridefinito dalla legge cost. n. 1/2012, reca una nuova disciplina in merito all'equilibrio di bilancio, al ricorso all'indebitamento e alle regole per l'obbligo di copertura delle maggiori spese e di minori entrate<sup>267</sup>.

Si tratta di quei profili su cui ci si è soffermati nel primo capitolo, in occasione del quale si è approfondita la disciplina costituzionale del bilancio.

In questa sede, si esaminerà rapidamente il livello costituzionale del bilancio per poi volgere il discorso verso la prospettiva amministrativistica.

---

<sup>265</sup> Cfr. L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., pp. 474-ss.; G. RIVOSACCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Riv. AIC.*, 2012, pp. 3-ss.

Va precisato che la legge n. 243/2012 ha introdotto anche una serie di regole, da applicarsi insieme a quelle dettate nella legge n. 196/2009, per la definizione del bilancio di previsione dello Stato, come ad esempio i passaggi del c.d. semestre europeo di bilancio, ecc. Tutte queste fasi temporali che scandiscono l'approvazione del bilancio sembrano essere tendenzialmente confermate all'entrata in vigore della riforma del Patto di stabilità e crescita del 29 aprile 2024, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, in [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), pp. 30-31.

<sup>266</sup> *Ibidem*, nonché G.U. RESCIGNO, *Rapporto tra legge rinforzata...*, cit., pp. 2377-ss. osserva che con la legge cost. n. 1/2012 sia stato messo in piedi un “*minisistema*” formato, gerarchicamente, dalla legge costituzionale e dalla legge rinforzata che conducono a un livello successivo ove vi è “*uno spazio normativo confuso*” determinato dai rinvii che la legge rinforzata demanda alla legge ordinaria o ad atti regolamentari per quanto concerne gli aspetti più tecnici della disciplina. Si porrebbe, quindi, un delicato problema di fonti del diritto e sua gerarchia, del quale ha dato conto anche la Corte costituzionale nelle sentenze ivi commentate (le nn. 235, 237 e 252 del 2017). Su buona parte di questi problemi si veda anche A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale introduttiva del pareggio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1633-ss.

<sup>267</sup> Per una compiuta disamina dei profili di riforma dell'art. 81 Cost. cfr. G.M. MEZZAPESA, *Il bilancio dello Stato e la nuova governance europea*, A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., p. 678.

Orbene, la riforma costituzionale del 2012 è spesso apostrofata dall'opinione pubblica come quella riforma con cui è stata disposta l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione.

Si tratta di un'affermazione non propriamente vera.

L'art. 81 Cost. nel nuovo testo prevede che lo Stato assicuri “l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.

Assicurare l'equilibrio (non il pareggio) di bilancio significa assicurare che le spese, anche se superiori alle entrate, non siano eccessive e che questa sproporzione garantisca in ogni caso l'equilibrio complessivo del bilancio<sup>268</sup>.

A questa conclusione si può obiettare che il bilancio per sua stessa natura deve stare in equilibrio. Tuttavia, essa ha una sua pregnanza se la si contrappone alla nozione del pareggio di bilancio, che invece postula un pareggio aritmetico tra le entrate e le uscite.

Quest'ultima impostazione, che irrigidisce il bilancio, è più vicina allo spirito con cui taluni paesi europei hanno sostenuto il *Fiscal compact* e l'introduzione, negli ordinamenti dei singoli Stati, di questa misura.

Si pensi al quadro normativo esistente in Germania ove, a seguito della riforma della legge fondamentale nel 2009, è stato indicato il limite oltre il quale il bilancio non può sfiorare<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo...*, cit., p. 695-ss.; A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio...*, cit., p. 2; C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss.; G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

A favore della tesi per cui quello introdotto con la legge cost. n. 1/2012 sia un *pareggio* di bilancio e non un *equilibrio*, sembra porsi D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit., p. 6 e ID., *Verso un'amministrazione...*, cit., p. 381. Per l'A., l'introduzione del pareggio strutturale di bilancio rappresenta un'irrinunciabile esigenza di controllo dei conti pubblici. Un modo così rigido di interpretare il pareggio di bilancio rischia, come osserva lo stesso A. “di imporre una trasformazione che potrebbe condurre ad esiti distanti dal progetto di sviluppo della personalità, libera e eguale, enunciato nei paradigmi costituzionali”.

<sup>269</sup> In Germania è stata modificata la Legge Fondamentale e, in particolare, l'art. 109 che ha accolto il principio del pareggio di bilancio. Sull'approccio tedesco alla propria riforma costituzionale si veda R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2011, pp. 95-ss., in cui l'A. si interroga sull'opportunità di inserire in Costituzione “norme precise sui risultati finanziari da raggiungere”, malgrado il legislatore costituente abbia un amplissimo potere di introdurre nuove materie in Costituzione o di modificarne sensibilmente la vigente disciplina. Altri

In Italia, invece, è passata la nozione dell'equilibrio di bilancio da individuarsi secondo indicatori della Commissione nel medio-lungo periodo, come confermato dalla legge n. 243/2012.

Una simile scelta esclude che la sostenibilità sia riferita a meri criteri matematici e, parimenti, impone che tra il *Fiscal compact* approvato in sede internazionale e la norma costituzionale che lo recepisce nell'ordinamento (ossia con l'art. 81 Cost.), debba prevalere la norma costituzionale<sup>270</sup>.

Ne consegue che l'equilibrio di bilancio non potrebbe essere inteso come barriera invalicabile ma soltanto come uno dei molteplici principi costituzionali da bilanciare con altrettanti principi e/o valori di pari rango<sup>271</sup>.

Non a caso, la regola da rispettare per conseguire l'equilibrio di bilancio è decisa annualmente nel documento di economia e finanza che richiama le regole finanziarie europee le quali impongono almeno il conseguimento dell'obiettivo a medio termine, rappresentato, per gli Stati il cui debito è superiore al sessanta per cento del prodotto interno lordo, da una forbice tra il pareggio e l'avanzo ed un

---

cenni su tale riforma sono contenuti in G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit., pp. 6-ss.

<sup>270</sup> Si tratta di una conseguenza logica del ricorso allo strumento del trattato internazionale. La primazia dell'Unione europea, giusta sentenza della Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, riguarda solo il diritto primario e quello derivato, mentre è esclusa un'analogia forza di ingresso nell'ordinamento dei trattati, per i quali, al più, potrà valere l'art. 117, comma 1, Cost., che però subordina i trattati alla Costituzione, imponendo l'assenza di antinomia con la norma primaria, non già con quella costituzionale. Sul punto si veda *funditus* G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

<sup>271</sup> L'art. 3 della legge n. 243/2012 individua i termini del raffronto e il rapporto tra indicatori che deve sussistere per il conseguimento dell'equilibrio, "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea".

Si veda altresì A. BRANCASI, *Bilancio...*, cit., p. 170; T.G. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 59, per il quale non vigerebbe "tanto una puntuale regola di natura contabile quantitativamente definita, quanto piuttosto un più ampio principio di gestione delle finanze pubbliche"; il che "come ovvio ha delle immediate conseguenze anche sui margini di interpretazione e applicazione del suddetto principio, soprattutto in relazione ad altri, eventuali, principi costituzionali con esso concorrenti attraverso le usuali tecniche del bilanciamento".

In giurisprudenza appare centrale la sentenza della Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275 ove si afferma che "è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Il che, però, non muta la ventata innovativa della riforma del 2012, avendo tale pronuncia reso necessaria una programmazione del fabbisogno in base al quale redigere il bilancio di previsione. In dottrina si veda F. PALLANTE, *Dai vincoli...*cit., pp. 2498-ss.

disavanzo non superiore allo 0,5 per cento del PIL, come indicato dal *Fiscal compact*.

Solo a fronte di imprevedibili e straordinari eventi esogeni alla corretta programmazione economico-finanziaria degli Stati è possibile superare quei valori per assestare l'equilibrio di bilancio su parametri meno stringenti. Perché ciò avvenga, l'art. 81 Cost. prevede che il Parlamento deliberi con legge approvata a maggioranza assoluta delle due Camere.

La puntuale definizione di equilibrio di bilancio si basa sul meccanismo dei saldi di bilancio e, dunque, dell'indebitamento o dell'accreditamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, corretto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure una *tantum*<sup>272</sup>.

L'art. 81 Cost. ridefinisce al comma 2 il concetto di indebitamento, previsto solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali.

Viene, così, fissato un generale divieto di indebitamento a prescindere dalle ragioni per le quali l'indebitamento verrebbe autorizzato<sup>273</sup>.

Si tratta di un punto cruciale in quanto, per un verso, una interpretazione letterale del comma secondo impedisce il ricorso all'indebitamento anche per sostenere gli investimenti o per reperire risorse sul mercato al fine di finanziarie politiche economiche espansive, mentre per altro verso lascia aperta una possibilità di ricorrere all'indebitamento in presenza di eventi che rendano necessario attuare politiche anticicliche.

La dottrina si è divisa sulle interpretazioni da dare all'art. 81, comma 2, Cost.

Secondo la tesi maggioritaria nell'art. 81, comma 2, Cost. sarebbero ricomprese due differenti situazioni, a fronte delle quali è consentito ricorrere

---

<sup>272</sup> Si veda A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio*, cit., p. 2; R. PERNA, *Costituzionalizzazione...*, cit. pp. 26-ss.

<sup>273</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio...*, cit., p. 42.

all'indebitamento: da un lato quella derivanti dagli effetti del ciclo economico e, dall'altra, quella di far fronte a eventi eccezionali<sup>274</sup>.

Per la tesi minoritaria, invece, il ricorso all'indebitamento sarebbe ammesso a fronte della compresenza di entrambi i suddetti requisiti<sup>275</sup>.

La legge n. 243/2012 prova a riempire di significato la locuzione "eventi eccezionali" che altrimenti sarebbe vuota e suscettibile di un'interpretazione quasi arbitraria. L'art. 6 stabilisce che per eventi eccezionali si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Entrambe le ipotesi non brillano per chiarezza, restando anche piuttosto vaghi i termini utilizzati, sicché i limiti più significativi al ricorso all'indebitamento in presenza di "eventi eccezionali" sembra siano proprio quelli di ordine procedimentale.

Lo scostamento dall'obiettivo di medio termine non può comunque avvenire esclusivamente con decisione autonoma del singolo Stato membro.

La Commissione europea deve essere sentita dal Governo del paese che intenda discostarsi temporaneamente dai vincoli europei, indicandole la durata dello

---

<sup>274</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio...*, cit., p. 42, secondo cui "È vero che tali ipotesi sono elencate in successione legandole con una "e" anziché con una "o", ma questo, al contrario di quanto è stato ritenuto, non può ingenerare il minimo dubbio. Subito dopo la congiunzione, infatti, prima della menzione della seconda ipotesi, si legge l'inciso "previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti", che chiarisce senza incertezze che le due ipotesi sono, appunto, due, tant'è vero che solo per la seconda è necessaria la speciale autorizzazione parlamentare (probabilmente da adottare con atto bicamerale non legislativo). Non basta: a tacer d'altro, l'art. 5, comma 1, lett. d), della l. cost. n. 1 del 2012, definendo il contenuto necessario della speciale legge prevista dal novellato art. 81, comma 6, Cost., conferma che essa deve definire solo le "gravi recessioni economiche", le "crisi finanziarie" e le "gravi calamità naturali" quali "eventi eccezionali" ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., dovendo detta legge occuparsi unicamente dell'"indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico" laddove quello funzionale alle politiche anticicliche appartiene all'altra, distinta, ipotesi prevista dalla novellata norma costituzionale".

Si veda anche T.G. GIUPPONI, *Il principio costituzionale...*, cit., pp. 60-ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit., p. 6.

<sup>275</sup> A sostegno si veda, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio...*, cit., p. 5, che valorizza il dato letterale; C. GOLINO, *Il principio...*, cit., pp. 143-146.

scostamento che dovrà poi essere autorizzato dalle Camere a maggioranza assoluta<sup>276</sup>.

Per completezza, pare utile fornire alcune indicazioni generali in merito all'indebitamento delle Regioni e degli enti locali, la cui disciplina è contenuta nell'art. 119 Cost.

La differenza è che in questo caso l'indebitamento è ammesso “a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio” e senza che si possa in alcun modo tenere conto degli effetti, negativi o positivi, del ciclo economico.

In altri termini, per ogni ente in disavanzo nella Regione deve corrispondere un ente in avanzo per il medesimo importo (cfr. art. 119, comma 7, Cost.). Ne consegue l'attribuzione allo Stato dell'obbligo di trasferire le risorse a Regioni ed enti locali per concorrere al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, conformemente alla programmazione economico-finanziaria nazionale che registri maggiori spese o minori entrate per effetto del ciclo economico negativo<sup>277</sup>.

L'ultimo punto tra quelli affrontati dall'art. 81 Cost. riguarda l'obbligo di copertura<sup>278</sup>.

Per il comma 3 “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”.

La prima novità rispetto alla versione precedente è che il nuovo testo parifica alle maggiori spese anche le minori entrate, includendo entrambe nell'obbligo di copertura. In tal senso deve leggersi la previsione che richiama testualmente “*i nuovi e maggiori oneri*”.

---

<sup>276</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit., p. 6.

<sup>277</sup> Il che “rende evidente che le conseguenti norme attuative [l'art. 10 della legge n. 243/2012] sono funzionali al coordinamento della finanza pubblica complessiva, non (solo) alla mera osservanza dell'equilibrio di bilancio del singolo ente (o all'imposizione di un vincolo individuale all'indebitamento)”, cfr. D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui autorizzati e non contratti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 915-ss.

<sup>278</sup> Su cui si veda C. FORTE, *Profili problematici...*, cit., pp. 401-ss., secondo cui la riforma ha fatto intendere chiaramente che “la legge di bilancio non è più una legge formale”.

La seconda novità riguarda il diverso obbligo richiesto dalla norma. Se prima ci si accontentava di una *indicazione* delle coperture cui far fronte alle maggiori spese o alle minori entrate, ora è necessario *provvedere* alle stesse.

Si tratta di nuove previsioni che vanno nella direzione di ritenere l'indebitamento l'*extrema ratio* nell'ambito del novero delle politiche pubbliche.

Completamente diverso rispetto al testo originario è il (nuovo) comma 4 dell'art. 81, attorno al quale si era innescato un acceso dibattito dottrinale, che aveva dato la stura alla creazione di una legge di bilancio solo formalmente legge a cui si affiancava una legge finanziaria (o di stabilità).

Tale scenario può dirsi ora superato in virtù della nuova concezione che ha assunto la legge di bilancio, interamente normativa, ossia dotata di forza attiva e di forza passiva<sup>279</sup>. Ne consegue che l'unica legge esistente è quella di bilancio, come testimoniano le previsioni di cui alla legge n. 163/2016, già affrontate nel primo capitolo.

## **1.2. Gli artt. 117 e 119 dopo la legge cost. n. 1/2012**

Rinviando la trattazione dell'art. 97 ai prossimi paragrafi, è bene soffermarsi sulle modifiche apportate agli artt. 117 e 119, vista la ambivalenza dei loro effetti, rinvenibili tanto in quello costituzionale quanto in quello del diritto amministrativo.

Con la modifica dell'art. 117 la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici viene trasferita dal terzo al secondo comma, ossia dall'ambito della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni a quella esclusiva dello Stato<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio...*, cit., p. 418; M. TROISI, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1634-ss.

<sup>280</sup> Si veda, nuovamente, W. GIULIETTI-M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica...*, cit., pp. 947-ss., nonché per una panoramica di ampio respiro D. CENTRONE, *Armonizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti pubblici. Le esigenze da soddisfare e gli strumenti di intervento normativo*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti*, cit., pp. 829-ss.; L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi.it*, 2014, pp. 2-ss.; A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss., osserva che "per effetto diretto o indiretto della revisione costituzionale è tutto l'ordinamento giuridico che ha visto ridefiniti i propri margini"; C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce una delicata materia, gioco forza "trasversale", se non altro per la pluralità di enti interessati da essa.

Armonizzare i bilanci pubblici significa creare un sistema unitario che, nonostante la pluralità di pubbliche amministrazioni, ciascuna dotata di autonomia amministrativa e contabile, consenta una intellegibilità incrociata dei fatti amministrativi iscritti a bilancio, al fine di avere una immediata percezione dello stato della finanza pubblica<sup>281</sup>. Nozione, quest'ultima, ben più ampia di quella tradizionalmente impiegata per disegnare il perimetro delle pubbliche amministrazioni e a cui rimanda l'elenco Istat di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (su cui si veda il par. 3).

L'origine dell'esigenza di armonizzare i bilanci dei diversi enti pubblici, probabilmente, può farsi risalire all'istituzione delle Regioni.

I timori della Ragioneria generale dello Stato erano che, con l'istituzione delle Regioni e il trasferimento di ampie competenze amministrative si perdesse il controllo della spesa pubblica, perché si consentiva a enti pubblici di agire al di fuori dei controlli preventivi a cui erano soggetti gli atti delle amministrazioni

---

F. PIZZOLATO-C. PAGLIARIN, *La Corte e le funzioni fondamentali dei Comuni: la ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica nell'attesa di norme ordinamentali*, in *Giur. cost.*, 2, 2019, pp. 636-ss.

<sup>281</sup> Sussiste infatti "una stretta corrispondenza fra una maggiore uniformità nella predisposizione degli strumenti di bilancio e un miglior uso delle risorse pubbliche" in quanto "l'introduzione di criteri omogenei per migliorare la trasparenza [...] delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche [consente] di aumentare l'efficienza della spesa pubblica, la sua controllabilità e dunque, in ultima analisi, la sostenibilità delle finanze pubbliche", cfr. G.M. MEZZAPESA, *La struttura del bilancio*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti*, cit., p. 723, nonché F. BOCCIA, *L'armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni nell'UE*, in *Il controllo di legittimità-regolarità della corte dei conti*, Napoli, 2018; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1/2012 e Titolo V, Parte II, Cost.: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 24, 2012, pp. 5-ss.; G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2016.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata oggetto dei d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché della direttiva 2018/85/UE che fissa dei requisiti minimi per operare un'armonizzazione in sede comunitaria dei bilanci nazionali.

Il ricondurre il tutto *ad unitatem* è sintomatico del fatto che il bilancio sia una materia in cui lo Stato si presenta, da sempre, in modo "unitario", come osserva G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 141.

centrali dello Stato, per i quali la Ragioneria operava come un'organizzazione a stella, inserita in ciascun ministero<sup>282</sup>.

La riforma del titolo V del 2001 ha acuito tale previsione, dotando le Regioni – ma invero anche i comuni, le province e le città metropolitane – di ampia autonomia e di uno *status* parificato con quello dello Stato (*ex art.* 114 Cost., per il quale la Repubblica è costituita da comuni, province, città metropolitane e regioni).

Malgrado ciò, tuttavia, il tentativo di controllare i bilanci ha sempre subito una logica centripeta, mediante la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” che ha consentito di mantenere ben saldi i cordoni della borsa in capo allo Stato.

Del pari, la logica centripeta è stata avvalorata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha riconosciuto nei controlli della Corte dei conti *ex art.* 100 Cost., e in quelli introdotti con legge ordinaria per gli enti locali (si pensi alla legge 23 dicembre 2005, n. 266), controlli di tipo collaborativo pienamente compatibili con lo spirito autonomistico contemplato in Costituzione<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> Si veda l'intervista ad Andrea Monorchio ai proff.ri Guido Melis e Alessandro Natalini per la serie “L'ombra del potere. I gabinetti e gli uffici legislativi dei ministri”, in Archivio centrale dello Stato – Ti racconto la storia, dove dà conto dell'esperienza vissuta in prima persona attorno al 1970, quando era all'epoca un funzionario della Ragioneria generale dello Stato, che avrebbe diretto dal 1989 al 2002, nonché il volume G. MELIS-A. NATALINI (a cura di), *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023*, Bologna, 2023.

<sup>283</sup> L'estensione dei controlli della Corte dei conti si è avuta con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 che ha ulteriormente rafforzato il ruolo della magistratura contabile anche in sede di controlli sugli enti (non) territoriali. Per quanto concerne il controllo, ad esempio, sugli enti del servizio sanitario nazionale, si vedano F. PASERO, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1337-ss.

Osserva Cavallo Perin che la funzione di controllo è stata elevata a servizio dello Stato-comunità, così da coprire di legittimità costituzionale – segnatamente gli artt. 81, 97 e 119 Cost. – i controlli sugli enti locali e sugli enti del servizio sanitario, cfr. R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali...*, cit., pp. 639-ss. Si veda, inoltre, A. CAROSI, *Inquadramento...*, cit., p. G. RIVOCCHI, *Il governo dei conti pubblici tra l'articolo 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico-finanziaria globale*, in *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, 2013, pp. 941-ss.; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., pp. 425-ss.; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangeri*, 2011.

In una prospettiva parzialmente diversa, volta a valorizzare i bilanci pubblici come categoria unitaria di “bene pubblico” si pone l'opera di D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2023, richiamata da G. RIVOCCHI, *La decisione di bilancio...*, cit. (avente ad oggetto la precedente edizione del Manuale).

La devoluzione della materia in esame alla competenza esclusiva dello Stato se da un lato non stupisce, dall'altro rimane particolarmente sintomatica dell'esigenza di mantenere un unico centro di controllo della spesa pubblica.

Non stupisce perché buona parte di questo processo di (ri)accentramento del controllo delle spese ha preceduto, di poco, la riforma costituzionale del 2012 che, sotto questo profilo, sembra consolidarne la legittimità sul piano costituzionale<sup>284</sup>.

Emblematico in tal senso è quanto accaduto, subito prima del 2012, con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini) in ambito universitario.

L'art. 5 della citata legge ha conferito una delega al Governo a ridisegnare il nuovo quadro normativo in materia di bilancio unico di Ateneo, abrogando alcune disposizioni contenute nell'art. 7 della legge 9 maggio 1989, n. 168.

Tra queste, merita di essere ricordato il comma 7, il quale consentiva ai Regolamenti di amministrazione, contabilità e finanza degli Atenei di derogare a disposizioni del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (l'allora vigente legge di contabilità) salvaguardando il rispetto dei soli principi ivi stabiliti.

Una simile previsione si giustificava in virtù del particolare statuto costituzionale di cui godono le università, riconducibile all'art. 33 Cost. che enuncia con una certa enfasi che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

L'agognata autonomia universitaria raggiunta con la legge n. 168/1989 (in particolare con l'art. 6) sembra essere stata sostanzialmente offuscata dalla legge Gelmini, che non solo impone agli Atenei l'adozione di un bilancio unico (con

---

<sup>284</sup> D'altronde, come osserva A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss., "gli effetti sull'organizzazione dei livelli di governo e delle amministrazioni sono stati normalmente nel senso della riduzione degli spazi di autonomia, decentramento e pluralismo istituzionale".

Sul rapporto tra controlli della Corte dei conti e autonomie si vedano M. CALAPRICE-D. CENTRONE, *I controlli della Corte dei conti sui sistemi di controllo interno, in particolare nei confronti degli enti territoriali e delle società partecipate da questi ultimi*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1403-ss.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1/2012...*, cit., pp. 5-ss.; S.A. DORIGO, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1251-ss.; ID., *Le situazioni di crisi finanziaria degli enti locali: i piani di riequilibrio finanziario pluriennale e la procedura di dissesto guidato*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1309-ss.; F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1201-ss.

buona pace dell'autonomia delle strutture universitarie, i dipartimenti, salvaguardati e – in teoria – rafforzati dalla stessa legge n. 240/2010), ma prevede anche che il bilancio preventivo e consuntivo, redatti secondo le regole della contabilità economico-patrimoniale e analitica, vengano affiancati da un bilancio in contabilità finanziaria, nonché da un prospetto articolato in missioni e programmi così da favorire il coordinamento della finanza pubblica<sup>285</sup>.

Quanto all'art. 119 Cost., la riforma costituzionale del 2012 si “limita” a stabilire un più marcato freno all'indebitamento di regioni ed enti locali (cfr. la previsione del comma 7), nonché a prevedere il divieto dello Stato di assumere garanzie di ogni genere sui prestiti contratti da questi ultimi.

In tale contesto, l'art. 119, comma 1, Cost. prevede che regioni ed enti locali concorrano “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”, estendendo espressamente a tali organi gli obblighi imposti allo Stato (dall'art. 81 Cost.) e alle pubbliche amministrazioni (dall'art. 97 Cost.), elevando al rango costituzionale il principio dell'equilibrio di

---

<sup>285</sup> Cfr. G. AJANI-R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *www.federalismi.it*, 14, 2017, pp. 11-ss.; S. BETTINI, *La nuova governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, pp. 359-279; C. BOLOGNA-G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011; S. CASSESE (a cura di), *Il testo unico delle norme sull'Università*, Bologna, 2002; G. DELLA CANANEA, *Prefazione*, in C. MIRIELLO (a cura di), *Manuale di legislazione universitaria*, Rimini, 2021; V. ONIDA, *L'autonomia universitaria*, Padova, 1990; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme: l'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013.

La questione dell'Università può essere emblematica di un certo modo di concepire l'unità della Repubblica, quando vengono in rilievo esigenze di bilancio che si sostanziano non solo nell'armonizzazione dei bilanci pubblici ma anche nel coordinamento della finanza pubblica. Sul punto si veda R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali...*, cit., pp. 639-ss., che osserva anche come il coordinamento della finanza, se inteso come principio, si pone come limite dell'autonomia giuridica degli enti, pubblici o privati che siano, riprendendo la tesi secondo cui i principi rappresentano i limiti inderogabili per l'autonomia giuridica. Principi che, nel caso del coordinamento della finanza pubblica, sarebbero da intendersi non come “rivelazione di un sistema ordinato di cui il legislatore abbia semplicemente indicato i tratti essenziali più comuni” ma di “riconduzione ad unità ciò che il legislatore ha riconosciuto in modo disorganico”.

Più ampi riferimenti sono contenuti in S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, voce in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1986, pp. 494-ss.; F. SORRENTINO, *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in *Diritto e società*, 1987, pp. 181-ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984, pp. 229-ss.

bilancio introdotto, a livello normativo primario, con il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (uno dei decreti delegati attuativi della riforma di contabilità pubblica)<sup>286</sup>.

La riforma dell'art. 119 Cost. è funzionale al rispetto dei criteri di convergenza delle politiche europee. Obbligo posto dall'art. 121 TFUE, in relazione al quale è stata offerta una declinazione interna del Patto di stabilità e crescita<sup>287</sup>.

### 1.3. La legge n. 243/2012 e l'Ufficio parlamentare di bilancio

La legge cost. n. 1/2012, come detto, viene affiancata da una legge ordinaria peculiare, la n. 243/2012<sup>288</sup>.

La necessità di prevedere un diverso testo legislativo di affiancamento alla legge costituzionale è dipesa dall'elevato tasso di tecnicità della materia del bilancio.

---

<sup>286</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691-ss. Per una trattazione più ampia ed esaustiva, che non si poteva svolgere in questa sede, si rinvia a D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui autorizzati e non contratti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 915-ss., ove è puntualmente indicata la nozione di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost.

Per approfondimenti si vedano Cfr. U. ALLEGRETTI-A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 337-ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 41-ss.; A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra corte costituzionale e magistrature superiori*, in *Atti del seminario di aggiornamento dedicato ai magistrati contabili presso la Corte costituzionale*, Milano, 2019; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali...*, cit., pp. 639-ss.; A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforme del titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp. 236-ss.; C. MANACORDA, *Il bilancio pubblico*, Torino, 2008; L. SAMBUCCI, *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018, pp. 305-ss.

<sup>287</sup> Cfr. F. SUCAMELI, *Le declinazioni interne del Patto di stabilità. La disciplina legislativa fra esigenze di equilibrio dei conti pubblici, rispetto degli obiettivi europei e tutela dell'autonomia*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, pp. 1059-ss.; ID., *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 407-ss.; G. D'AURIA, *Circa le trattative fra lo stato e le regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno (Nota a Corte cost. 10 maggio 2012, n. 118)*, in *Foro it.*, I, 2012, pp. 2937-ss.; M. LUCIANI, *La legge di stabilità e l'art. 81 della Costituzione*, in *Atti del convegno La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo*, Roma, 2017; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, pp. 89-ss.

<sup>288</sup> Va precisato che la legge in questione è destinata a essere profondamente rivista a breve, in considerazione dell'approvazione della riforma del Patto di stabilità e crescita, che incide in modo significativo sul capo II della legge n. 243/2012. Cfr. in tal senso Corte dei conti, Sez. Riun., 6 maggio 2024, Audizione..., ove si legge che "Sarà necessario, invece intervenire sui testi delle leggi nn. 243 e 196, ed in particolare soprattutto sul Capo II della prima che appare destinatario di una opera di revisione". Il capo II contiene le norme per determinare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Scopo della legge n. 243/2012 è proprio quello di attuare il pareggio di bilancio di bilancio, conformemente all'art. 81, comma 6, Cost.

La peculiarità di questa legge è l'essere "rinforzata", in quanto approvata con la maggioranza assoluta di entrambe le Camere e potendo essere modificata da una analoga maggioranza (cfr. art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012).

Oltre a fornire indicazioni dettagliate per quanto riguarda l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito per le pubbliche amministrazioni (anche non) territoriali, la legge n. 243/2012 detta disposizioni rilevanti per il bilancio dello Stato.

All'art. 14 stabilisce che per lo Stato, l'equilibrio di bilancio "corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare" e che "i nuovi o maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili con il rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio stesso". Gli eventuali scostamenti tra il saldo netto da finanziarie effettivamente conseguito per ciascuna annualità di bilancio e il saldo netto indicato in ciascuna legge di bilancio viene indicato nel rendiconto generale dello Stato, che deve anche dar conto delle ragioni del predetto scostamento.

All'art. 15 della medesima legge viene indicato il contenuto della legge di bilancio, che oggi è costituita da due sezioni: la prima contiene le misure dettate "in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente". La seconda sezione "contiene le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri economici indicati nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e delle proposte di rimodulazioni da introdurre alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato, apportando a tali previsioni, alle quali viene in ogni caso assicurata autonoma evidenza contabile, le variazioni determinate dalla prima sezione del disegno di legge", così come lo

stato di previsione dell'entrata, gli stati di previsione della spesa distinti per articoli per ciascun ministero e il quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio.

In sostanza, alla prima sezione corrisponde la precedente legge di stabilità (o finanziaria), mentre alla seconda sezione corrisponde quella che assumeva il nome di legge di bilancio.

Vengono confermate le classificazioni di entrate e spese, raccordandole alle indicazioni contenute nella legge generale di contabilità di cui alla legge n. 196/2009.

Il comma 7 dell'art. 15 della legge n. 243/2012 prevede che tanto le modifiche normative contenute nella prima sezione del disegno di legge di bilancio, quanto le proposte di rimodulazione contenute nella seconda sezione relative a ciascuno stato di previsione, devono essere corredate di una relazione tecnica sulla quantificazione degli effetti recati da ciascuna disposizione, nonché sulle relative coperture, a cui è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di una previsione che incide sul *modus operandi* di redazione del bilancio e della legislazione, imponendo un obbligo più stringente del generale obbligo di indicare le fonti di copertura dei nuovi o maggiori oneri, anche perché tiene sempre sotto controllo l'andamento del saldo complessivo delle amministrazioni pubbliche.

L'altra relevantissima novità introdotta dalla legge n. 243/2012 è l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica dell'andamento della finanza pubblica, nonché per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio: l'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> Cfr. D. CABRAS, *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 20, 2012; C. FASONE, *Note sull'ufficio parlamentare di bilancio nel quadro del costituzionalismo europeo e in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, pp. 1-ss.; L. GIANNITI-C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, pp. 81-ss.; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi"*

Si tratta di un organismo che va ad aggiungersi alla Ragioneria generale dello Stato e alla Corte dei conti, integrandone le competenze per quanto concerne il controllo della spesa pubblica.

L'Ufficio, a cui viene assicurata piena autonomia come evidenzia il meccanismo di nomina dei membri, effettua verifiche in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo del bilancio e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica.

Rispetto agli altri organi previsti dall'ordinamento (Ragioneria, Corte dei conti), l'Ufficio si occupa per lo più di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, dialogando direttamente con le commissioni parlamentari competenti per l'esame dei singoli disegni di legge che comportano un nuovo o maggiore onere per la finanza pubblica.

Infatti, è previsto che laddove "l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

La tipologia di controllo svolta dall'Ufficio è diversa da quel controllo, prettamente giuridico, svolto dalla Corte dei conti, in quanto la sua funzione

---

*regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2013; L. LANDI, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, Atti del seminario *La nuova governance fiscale europea* Luiss Guido Carli, 2012; G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 938-ss.; R. PEREZ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2014, pp. 197-ss.; R. PERNA, *Costituzionalizzazione...*, cit., p. 43; G.M. SALERNO, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, 2012, p.4; A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020.

precipua si estrinseca in un controllo economico, incentrato sui risultati delle previsioni adottate dal Governo, sulla falsariga di quanto accade in altri paesi.

## 2. L'art. 97 Cost. nella versione di cui alla legge cost. n. 1/2012

L'altra norma costituzionale modificata dalla riforma del 2012 è l'art. 97, la cui versione vigente afferma che “le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

La norma ha il pregio di estendere all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni il rispetto dei principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico<sup>290</sup>.

In tale prospettiva, la riscrittura dell'art. 97 Cost. appare necessaria. Se lo Stato era già vincolato al rispetto di tali principi con la revisione dell'art. 81, se le regioni e gli enti locali erano già tenuti a rispettare tali indirizzi a seguito della riforma dell'art. 119, potenzialmente restavano fuori dal campo di applicazione dei suddetti obblighi le amministrazioni non statali e non territoriali.

Come si avrà modo di vedere più diffusamente *infra*, l'art. 97, comma 1, Cost. riguarda le pubbliche amministrazioni ma si rivolge al legislatore, essendo spesso il solo a poter indirizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni mediante previsioni di legge, conformemente al principio di legalità formale e sostanziale.

---

<sup>290</sup> Secondo P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 13, 2012, pp. 16-ss. “Benché il vincolo sia riferito ai singoli enti in relazione ai rispettivi bilanci, il richiamo ad assicurare un equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sembra implicare la necessità di un concorso dei singoli enti alla stabilità finanziaria del complessivo settore pubblico. Si tratta di un obbligo che postula che ciascun ente debba raggiungere una situazione di equilibrio del proprio bilancio e che esigenze di contenimento del debito esistente e/o di risposta a shock esogeni possano comunque rendere necessari sforzi aggiuntivi di miglioramento del conto complessivo delle pubbliche amministrazioni da ripartire secondo le esigenze di coordinamento di finanza pubblica”.

In senso adesivo si veda, G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., p. 695, per il quale “vincolare all'equilibrio di bilancio ed alla sostenibilità del debito ogni Amministrazione pubblica, significa[i] garantire il rispetto di tali principi sul *complesso* delle Amministrazioni pubbliche”, ossia la sommatoria di tutte le singole amministrazioni”; C. GOLINO, *Il principio...*, cit., p. 150; F. GOISIS, *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. Econ.*, 2013, p. 68.

È questa, a parere di chi scrive, la vera novità della riforma, insieme al richiamo all'Unione europea destinato a imprimere un'influenza eurounitaria sui principi (finora soltanto) costituzionali sulla pubblica amministrazione<sup>291</sup>.

Prima di procedere, occorre chiarire che cosa si intenda per equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito ai sensi dell'art. 97 Cost.

## 2.1. L'equilibrio dei bilanci

La prima considerazione da svolgere è che con tale espressione si intende richiamare tutte le amministrazioni ad avere bilanci in equilibrio, nell'assunto che soltanto con un equilibrio complessivo dei bilanci dei singoli enti sia possibile sostenere il debito pubblico e, dunque, avviarne una riduzione<sup>292</sup>.

A chiarire cosa si intenda per equilibrio di bilancio interviene l'art. 3, comma 2, della legge n. 243/2012 secondo cui "l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine"<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Sull'incidenza del diritto dell'Unione europea sul punto si veda G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., p. 418, per il quale il riferimento all'Unione europea rafforza "la portata e l'incidenza del diritto dell'Unione sulla legalità dell'amministrazione"; nello stesso senso si veda N. LUPO, *Il nuovo articolo 81*, cit., p. 430 per cui "le pubbliche amministrazioni italiane, almeno allorché sono chiamate ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (ma è evidente che si tratta di obiettivi trasversali, che inevitabilmente intersecano tutta la loro attività), sono tenute ad agire «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»".

Osserva F. GUELLA, *Effetti (normativi) e difetti (culturali) nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, in *DPCE online*, 2, 2019, pp. 1345-ss. che "L'idea di equilibrio dei conti pubblici non è nuova e, anzi, è in un certo senso coesistente all'idea di bilancio", richiamando P. DE IOANNA-C. GORETTI, *La decisione...*, cit.

Va detto, altresì, che l'equilibrio (o il pareggio) di bilancio è sempre stato inteso, da una parte della dottrina, come un principio generale dell'ordinamento anche in assenza di esplicite norme sul punto. Si fa riferimento a U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971.

<sup>292</sup> Secondo quanto indicato da P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012...*, cit., pp. 16-ss. Per approfondimenti si veda N. D'AMICO, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 10, pp. 929-ss.; R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio...*, cit., pp. 929-ss. e ivi ampi riferimenti dottrinali; C. PINELLI, *Interpretazioni e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid online*, 2015; F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., pp. 773-ss. e ivi ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

Va precisato che l'equilibrio di bilancio nel d.lgs. n. 118/2011, attuativo della legge n. 196/2009 sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, viene elevato a principio generale (o postulato) proprio dalla medesima legge n. 196/2009, assumendo una valenza generale e prioritaria nella gestione del bilancio.

<sup>293</sup> L'obiettivo di medio termine è "il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. Per l'Italia l'obiettivo di medio termine, fissato dal Programma di stabilità e riportato nella raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 - adottata in esito all'esame del medesimo Programma e del Programma nazionale di riforma - è un bilancio

Tale obiettivo è indicato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in coerenza con i vincoli stabiliti a livello dell'Unione europea.

Sul punto giova ricordare che il *Fiscal compact* ha ristretto – rispetto al Patto di stabilità e crescita – il valore del saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni fissandolo, per gli Stati più indebitati, allo 0,5 per cento del PIL e “prevedendo che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio in esso contenuta si consideri rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un deficit che non ecceda tuttavia lo 0,5% del PIL”<sup>294</sup>.

Va da sé che tale nozione è comunque correlata alla nozione di equilibrio di bilancio contenuta nell'art. 81 Cost., al punto da creare un parallelismo tra l'equilibrio del bilancio dello Stato (cfr. l'art. 14 della legge n. 243/2012) e l'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (cfr. gli artt. 3-ss. della legge n. 243/2012).

Ne consegue che pur sempre di equilibrio si tratta e, quindi, il saldo da tenere in considerazione è quello strutturale.

Quanto appena osservato, quasi sicuramente, sarà oggetto di modifiche legislative, in considerazione della riforma del Patto di stabilità e crescita, i cui regolamenti europei sono stati approvati il 29 aprile 2024<sup>295</sup>.

Il che rende gioco forza precarie le affermazioni qui riportate.

## 2.2. La sostenibilità del debito pubblico

---

in pareggio in termini strutturali, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure una tantum, entro il 2013”, cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio*, in *Temi dell'attività parlamentare*, [www.leg16.camera.it](http://www.leg16.camera.it).

Osserva G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss. che la misura dell'equilibrio di bilancio non è stata costituzionalizzata ma rinvia, anche in ragione del suo elevato tecnicismo, alla legge rinforzata n. 243/2012.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Ciò comporta la necessità di rivedere profondamente il capo II della legge n. 243/2012, specialmente nella parte che definisce l'equilibrio di bilancio. Cfr. Corte dei conti, Sez. Riun., 6 maggio 2024, Audizione..., cit., p. 42. Commenti a caldo sulla riforma del Patto di stabilità e crescita sono contenute nel recentissimo N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024, pp. 170-ss.

Più complesso è definire il concetto di sostenibilità del debito pubblico, obbligo a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni dopo la legge cost. n. 1/2012<sup>296</sup>.

Le ragioni della complessità risiedono nell'estrema difficoltà di definire in che cosa si consista il sostenimento del debito pubblico.

Dalla trama della legge n. 243/2012 sembra evincersi che l'intero comparto della pubblica amministrazione sia ora chiamato a sostenere il debito complessivo statale, sia ricorrendo al più tradizionale principio di economicità dell'azione (e dell'organizzazione) amministrativa, sia mediante un profilo più attivo sotto forma di riduzione della spesa per il funzionamento di ciascun ente<sup>297</sup>.

La sostenibilità del debito pubblico si traduce nel rispetto della c.d. "regola sul debito" introdotta con il Reg. UE n. 1177/2011, di modifica del Patto di stabilità e crescita, ribadito e rafforzato con il *Fiscal compact*.

---

<sup>296</sup> Un quadro d'insieme sulla riforma e sul significato da dare alla sostenibilità del debito è contenuto in CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio*, cit., sebbene occorra ricordare che anche per questo parametro la recente modifica del Patto di stabilità e crescita è destinata ad avere un impatto non secondario sulle definizioni e sulle procedure di cui alla legge n. 243/2012.

Il concetto di sostenibilità andrebbe anche esteso alla sostenibilità intergenerazionale, come evidenzia G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata. La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2019, pp. 1-ss. e ivi ampi riferimenti giurisprudenziali; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit. p. 12, che ricollega all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione un più marcato riferimento al principio solidaristico.

Al di fuori del perimetro strettamente giuridico si guardi C. PUGH, *Sustainability, the Environment and Urbanization*, 1996, New York, ma si guardi a G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che evoca l'utilitarismo di Bentham e John Stuart Mill e il contrattualismo di Kant per analizzare il significato meta giuridico della sostenibilità, anche nell'ottica delle future generazioni, su cui si veda R. HARE, *Moral Thinking: Its Levels, Method, and Point*, Oxford, 1981; H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008.

<sup>297</sup> È quanto prevede espressamente l'art. 12 della legge n. 243/2012 che consente allo Stato di dettare norme tese a imporre agli enti territoriali di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche. Per quanto concerne gli enti pubblici non territoriali, l'art. 4 della legge n. 243/2012 impone a tali enti di inserire nei relativi documenti di programmazione finanziaria e di bilancio gli obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e P.I.L. Tale previsione non esclude che anche per gli enti non territoriali possano imporsi con legge statale vincoli di tipo qualitativo, limitando l'indebitamento alle sole spese di investimento. Si tratta di obblighi che vanno ben oltre l'applicazione del semplice criterio di economicità sotteso al buon andamento e che, proprio per questo, attribuiscono una portata innovativa ai principi di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito, poiché consentono un intervento altrimenti non ammissibile sulla scorta del solo buon andamento. Si veda anche G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 681-ss.; D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento...*, cit., p. 939.

Con tale regola si intende dire che gli Stati hanno l'obbligo di ridurre il debito eccedente il 60% del PIL a un ritmo annuale pari a un ventesimo dell'eccedenza.

Si tratta, appunto, della sostenibilità del debito pubblico da attuarsi mediante ricorso alla "regola della spesa", con cui si intende dire che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non deve essere superiore a quello fissato a livello europeo. Il vincolo alla crescita della spesa è stato fissato ai fini del consolidamento delle finanze pubbliche, così da modulare il volume di spesa per permettere allo Stato di raggiungere l'obiettivo di medio termine.

In particolare, in sede europea è stato previsto che per gli Stati che hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, la spesa pubblica non può crescere oltre al livello del parametro medio relativo al PIL potenziale, consentendo tuttavia una spesa maggiore qualora vengano presentate compensazioni nel lato delle entrate per un pari ammontare, delineando quindi un equilibrio.

Per quegli Stati che invece non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita deve essere inferiore al tasso del PIL potenziale e comunque in grado di assicurare la coerenza tra il tasso di crescita della spesa e il miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.

Grazie alla regola della sostenibilità del debito pubblico, insieme a quella sull'equilibrio dei bilanci, "si introduce nel nostro ordinamento costituzionale il principio della corresponsabilità di tutte le pubbliche amministrazioni che compongono il sistema della finanza pubblica allargata [...cosicché...] tutti i soggetti pubblici condividano le responsabilità della gestione delle politiche di bilancio, garantendo la convergenza dei comportamenti e delle scelte verso obiettivi condivisi, conseguenti, in particolare, al rispetto della relativa normativa europea"<sup>298</sup>.

---

<sup>298</sup> Cfr. G. LO CONTE, *Il principio del pareggio di bilancio nell'ordinamento costituzionale*, 2013, p. 145.

La sostenibilità finanziaria per quanto concerne la copertura della spesa "si declina attorno a tre architravi: a) al nuovo principio della competenza finanziaria; b) al rinnovato sistema dei fondi sul

In ogni caso, è bene precisare che la sostenibilità del debito non può essere intesa soltanto in un'ottica finanziaria, equiparando la sostenibilità all'equilibrio di bilancio, dal momento che "il nuovo art. 97 della Costituzione è fondato sul principio di responsabilità e per questo legittima la sostenibilità del debito pubblico delle singole amministrazioni tramite sistemi che possono essere slegati dal dibattito estenuante sulla misura del disavanzo pubblico"<sup>299</sup>.

Volendo evidenziare alcune azioni concrete che le amministrazioni potrebbero (*rectius* dovrebbero) porre in essere per assicurare la sostenibilità del debito, la dottrina ha proposto quattro diverse tipologie di interventi: *i*) generare entrate correnti tali da pagare (in termini di spesa corrente) gli interessi passivi che maturano sul debito; *ii*) essere in grado di preventivare, realizzare (effettivamente) e rendicontare avanzi di amministrazione da destinare alla progressiva riduzione dell'indebitamento contratto; *iii*) riemissione di nuovo debito in caso di impossibilità di restituzione del debito in scadenza, possibilmente a tassi inferiori a quelli del debito scaduto; *iv*) considerare la contrazione di nuovo debito come evenienza del tutto eccezionale<sup>300</sup>.

### **2.3. Equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico e buon andamento della pubblica amministrazione**

Nella manualistica tradizionale, l'art. 97 Cost. ha sempre evocato il principio di buon andamento (e di imparzialità) della pubblica amministrazione.

Nell'ampio *excursus* contenuto nel primo capitolo è stato evidenziato come il buon andamento sia un principio generale, elastico, in grado di applicarsi a molteplici situazioni, pure diverse tra loro.

---

risultato di amministrazione; *c*) al rilievo dei vincoli e degli equilibri di cassa", cfr. F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., p. 767.

<sup>299</sup> Cfr. G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che propone una diversa chiave di lettura della riforma costituzionale, per la quale le norme sul bilancio rappresentano il *presupposto* necessario per garantire i diritti. Lo stesso A. prosegue affermando che la sostenibilità "nel caso concreto coincide con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico per rispettare le generazioni future. È l'etica solidale applicata ai conti pubblici".

<sup>300</sup> Sul punto si rinvia a G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691-ss.

Viene da chiedersi se l'importanza e la centralità di tale principio nell'assetto organizzativo della pubblica amministrazione sia stato offuscato dall'introduzione dei summenzionati principi di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, o se si sia in presenza di una sovrapposizione – e quindi – una duplicazione di concetti.

Può osservarsi che comune è la *ratio* sottesa al buon andamento e ai principi introdotti con la riforma del 2012: quella di assicurare nell'organizzazione, ma come si vedrà *infra* anche nell'attività, dell'amministrazione pubblica il contenimento della spesa<sup>301</sup>.

Già si è visto che il buon andamento è enucleabili in tre concetti fondamentali: efficienza, efficacia ed economicità. Dal complesso di questi concetti emerge che con il buon andamento si intende dire che le amministrazioni sono gravate dall'obbligo di evitare di sprecare risorse economiche.

La legge cost. n. 1/2012 sembra andare oltre<sup>302</sup>. Non è solo un limitare lo spreco di risorse ma è anche un organizzarsi e un agire cercando di contenere il più

---

<sup>301</sup> È stato osservato che l'art. 97 è la norma "generale e portante" della nuova *governance* finanziaria, non essendo meramente riproduttivo dell'art. 81, ma imponendo il riconoscimento a livello costituzionale di una nuova nozione di pubblica amministrazione, imperniata sulla logica finanziaria. In questa ottica, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico sarebbe da trattare alla stregua di "parametri finanziari" del principio di buon andamento riletto in chiave finanziaria. Si vedano: A. MORRONE, *Pareggio di bilancio...*cit., p. 5; T.G. GIUPPONI, *Il principio costituzionale...*, cit. p. 58. Sotto altro profilo, con riferimento al buon andamento, A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss. ha osservato che "il principio del buon andamento [...] ha assunto tutti i possibili significati dell'efficienza". Per lo stesso A., quello che si richiede con la novella costituzionale è una generale regola di sostenibilità dell'amministrazione e, tramite essa, della democrazia, non limitata a questioni finanziarie, ma relativa alle politiche pubbliche, che dovrebbero essere ispirate alla coesione sociale. Si veda anche R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016.

Sull'"torsione finanziaria" della pubblica amministrazione si veda G. COLOMBINI, *La nuova dimensione finanziaria dell'amministrazione e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *Annuario AIPDA 2016, Antidoti alla cattiva amministrazione – una sfida per le riforme*, Napoli, 2017, p. 271-ss.

<sup>302</sup> Cfr. sul punto G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691-ss, per il quale "se sino ad oggi [...] la funzione organizzatrice delle Amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 97 della Costituzione, doveva necessariamente veicolare soltanto i principi di imparzialità e buon andamento, ora, la medesima funzione, ogni funzione organizzatrice pubblica, deve altresì implementare obbligatoriamente due ulteriori principi: il principio dell'*equilibrio del bilancio* ed il principio della *sostenibilità del debito*". Chiaro appare il riferimento all'opera di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit. Prosegue Bottino osservando che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito "*fanno sistema*", ossia si aggiungono, operano, come principi autonomi e non come articolazioni interne del principio del buon andamento.

possibile la spesa pubblica, innescando un virtuoso processo di risanamento che dia – nell’ipotesi più auspicabile – ogni anno migliori risultati di saldo.

Se finora gli obblighi in capo alla pubblica amministrazione avevano contenuto “negativo”, per cui le amministrazioni pubbliche dovevano limitarsi nell’organizzazione e nell’attività al fine di essere efficienti, efficaci ed economiche, con l’art. 97 Cost. nella versione vigente dal 2012 sembra potersi rinvenire anche un obbligo in positivo, ossia un *facere* specifico, quello di contenere la spesa pubblica.

Il significato della riforma del 2012 si può spiegare proprio con l’introduzione di un obbligo positivo per le amministrazioni di contenere la spesa, contribuendo a far sì che lo Stato raggiunga l’obiettivo di medio termine<sup>303</sup>.

All’art. 97, comma 1, Cost., sembra potersi trovare anche un altro pregio: quello di ricongiungere, idealmente, la contabilità e l’amministrazione, cosicché l’amministrazione torni a convivere con i conti e i conti entrino nell’amministrazione<sup>304</sup>.

### **3. L’impatto dell’art. 97 Cost. sull’organizzazione amministrativa**

Occorre verificare come i principi introdotti nel primo comma dell’art. 97 Cost. abbiano influenzato il diritto amministrativo sotto il profilo dell’organizzazione<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> È quanto prevede espressamente l’art. 12 della legge n. 243/2012 che consente allo Stato di dettare norme tese a imporre agli enti territoriali di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche. Per quanto concerne gli enti pubblici non territoriali, l’art. 4 della legge n. 243/2012 impone a tali enti di inserire nei relativi documenti di programmazione finanziaria e di bilancio gli obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e P.I.L. Tale previsione non esclude che anche per gli enti non territoriali possano imporsi con legge statale vincoli di tipo qualitativo, limitando l’indebitamento alle sole spese di investimento. Si tratta di obblighi che vanno ben oltre l’applicazione del semplice criterio di economicità sotteso al buon andamento e che, proprio per questo, attribuiscono una portata innovativa ai principi di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito, poiché consentono un intervento altrimenti non ammissibile sulla scorta del solo buon andamento. Si veda anche D. CENTRONE, *La copertura di spese di investimento...*, cit., p. 939.

<sup>304</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo...*, cit., pp. 691-ss., che richiama la nota presa di posizione del Cagli, già riportata nel primo capitolo. Si veda altresì S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1974, p. 965; M.S. GIANNINI, *Origini e caratteristiche della normativa contabile del 1923-24*, in R. PEREZ (a cura di), *Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, Milano, 1988, pp. 11-ss.

<sup>305</sup> In materia di organizzazione amministrativa, non può non rinviarsi all’opera di G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

Va detto che le norme introdotte con la legge cost. n. 1/2012 si pongono in linea di continuità con alcune tendenze del legislatore messe in atto nel periodo immediatamente precedente alla riforma costituzionale che, pertanto, consolida tali indirizzi<sup>306</sup>.

Tuttavia, una rilevante conseguenza della riforma del 2012 è stata individuata nella necessità di riformare la pubblica amministrazione, al fine di favorire la crescita economica<sup>307</sup>.

Dall'art. 97, comma 1, Cost. discende allora la necessità di efficientare l'amministrazione e di riformarla così da ridurre le inefficienze strutturali, favorendo per ciò solo il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica mediante l'incremento del PIL.

Ciò spiega anche il forte legame tra i vincoli finanziari e le riforme da attuare, continuamente attenzionati a livello europeo<sup>308</sup> e anche perché è necessario che nel processo di riforma sia coinvolta direttamente l'amministrazione (e dunque conferma la fondatezza dell'impianto della legge cost. n. 1/2012 di modificare anche l'art. 97 Cost.), non essendo più sufficiente rivolgere moniti al legislatore.

Non è allora un caso che poco dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, il legislatore abbia inteso mettere profondamente mano

---

<sup>306</sup> Come osserva. A. CAROSI, *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giur. cost.*, 3, 2021, pp. 1431-ss. "Il riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità nell'esercizio della funzione di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali si è sviluppato nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio nel solco dei suoi orientamenti più risalenti, aggiornati sulla base dei sensibili mutamenti che il diritto finanziario eurounitario e la riforma costituzionale del 2012 hanno indotto nel quadro normativo di settore. A questi fenomeni innovativi di rango costituzionale si sono aggiunte anche disposizioni nazionali specificative delle nuove esigenze di sindacato sulla finanza pubblica allargata, che per semplicità di trattazione, possono essere individuate nell'art. 1, commi 166 ss. della l. n. 266 del 2005, nel d.lgs. n. 118 del 2011 e nel d.l. n. 174 del 2012"

<sup>307</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione della pubblica amministrazione*, Bologna, 2017; G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 611 ss., 634; ID., *The transformations of comparative administrative law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, pp. 1023-ss.

<sup>308</sup> Su cui si veda R. PEREZ, *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 884-ss., che richiama il report della COMMISSIONE EUROPEA, 29 maggio 2013, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*.

all'amministrazione pubblica, approvando la legge 7 agosto 2015, n. 124 e i relativi decreti delegati.

### **3.1. La nozione finanziaria di pubblica amministrazione: l'elenco Istat**

Un elemento innovativo introdotto poco prima della riforma del 2012, ma da questa sicuramente valorizzato e rafforzato, è l'istituzione di un elenco redatto dall'Istat nel quale devono essere indicati tutti quegli enti che consolidano i loro bilanci in quello dello Stato<sup>309</sup>.

L'elenco è compilato per unità istituzionali che fanno parte, a fini statistici, del settore delle pubbliche amministrazioni che figurano nel conto economico consolidato, trasmesso – sempre a cura dell'Istituto di statistica – all'Unione europea per il controllo sui *deficit* eccessivi<sup>310</sup>.

Il legame tra l'art. 97 Cost. e l'elenco Istat emerge leggendo l'art. 2, comma 1, della legge n. 243/2012, a mente del quale sono pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 97, comma 1, Cost. “gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di

---

<sup>309</sup> L'elenco Istat risale all'art. 1, comma 5, l. 30 dicembre 2004, n. 311, il quale prevedeva che la spesa complessiva delle amministrazioni indicate nell'Elenco non potesse “superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica”, al fine di “assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento”. Cfr. S. DEL GATTO, *Sistema “Sec 95” ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 960-ss.; M. DI LULLO, *Soggetti privati «pubbliche amministrazioni» ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in *Foro Amm-CdS*, 2013, pp. 3579-ss.

<sup>310</sup> L'elenco annuale è compilato dall'Istat seguendo i criteri indicati nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali «SEC 95» previsto dal Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996 del Consiglio, che di fatto è l'antesignano dell'elenco. A partire dal 1° settembre 2014, l'Istat segue il «SEC10» (Regolamento Ue n. 549/2013), elaborato in sostanziale continuità con il Regolamento del 1996, ma con alcune novità.

Il SEC è utilizzato per misurare l'attività economico-finanziaria di un Paese, al fine di controllarne la spesa pubblica. La sua centralità nell'ambito della *governance* finanziaria europea si giustifica alla luce del fatto che dal SEC derivano i criteri che definiscono la nozione “finanziaria” di pubblica amministrazione.

La legge n. 196/2009 è, in questo senso, particolarmente innovativa, in quanto alla pubblica amministrazione in senso finanziario si giunge mediante il ricorso a nozioni extra giuridiche, quali quelle proprie della statistica economica. L'elenco è redatto per “unità istituzionale”, definita dal SEC come “un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale”.

Sul punto si veda, F. MERUSI, *Divagazioni su di una pretesa nuova dogmatica del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 23-ss.

contabilità e finanza pubblica, articolati nei sotto-settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale”<sup>311</sup>.

Nasce così una nozione finanziaria di amministrazione, che si affianca alle altre “classificazioni settoriali” della pubblica amministrazione, che contraddistinguono la c.d. “geometria variabile” delle pubbliche amministrazioni<sup>312</sup>.

Con tale locuzione si intende dire che sono le esigenze sottese al settore di riferimento a definire ciò che è pubblico, e come tale soggetto agli adempimenti previsti per le pubbliche amministrazioni, da ciò che invece è privato. La logica sottesa a tale sistema classificatorio è funzionale e strumentale<sup>313</sup>, così come funzionale e strumentale è, ad esempio, la logica sottesa alla definizione dell’organismo di diritto pubblico nell’ambito dei contratti pubblici, o alla qualificazione come amministrazione pubblica ai soli fini dell’applicazione del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

---

<sup>311</sup> Si veda in tal senso P. GOTTI, *La problematica nozione finanziaria di pubblica amministrazione, l’elenco Istat e la regola della spending review*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2016, pp. 177-ss.

<sup>312</sup> Cfr. S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1995, pp. 915-ss.; E. CHITI, *La nozione di ente pubblico tra disciplina comunitaria e nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, pp. 741-ss.; J.A. MORENO MOLINA, *Le distinte nozioni comunitarie di pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pp. 561-ss.; G. NAPOLITANO, *Soggetti privati enti pubblici?*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 823-ss.; D. SORACE, *Un’idea di amministrazione pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, pp. 451-464, secondo cui “si può convenire che non esiste una definizione legale di ‘amministrazione pubblica’ e neppure una definizione dottrinarica che, senza ulteriori qualificazioni, sia buona per tutti gli usi. Ma questo non significa che i giuristi non concordino nel riconoscere al sintagma un minimo di significato costante nelle diverse realtà che riconducono all’idea di pubblica amministrazione, pur essendo ben consapevoli delle difficoltà che possono incontrarsi nel riconoscere l’esistenza, o l’inesistenza, in concreto dei segni distintivi dell’amministrazione pubblica in certe attività o in verti apparati organizzativi”. Nello stesso senso, merita di essere ricordato A. MORRONE, *Verso un’amministrazione democratica...*, cit., pp. 381-ss, il quale ricorda come manchi in Costituzione una precisa indicazione su quale modello amministrativo adottare. L’A. richiama M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, cit., pp. 1843-ss.

<sup>313</sup> Cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione...cit.*, pp. 177-ss., ma si veda anche, per più ampi riferimenti alla nozione di pubblica amministrazione, B.G. MATTARELLA, *La riforma della pubblica amministrazione. Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 622-ss.; G. NAPOLITANO, *Enti pubblici*, in *Dizionario dir. pubbl.*, cit., pp. 2223-ss.; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, cit., pp. 1983-ss.; D. SORACE, *Amministrazione pubblica*, voce in *Enc. Treccani* (online), 2016; ID., *Diritto delle amministrazioni pubbliche (una introduzione)*, Bologna, 2014, p. 23.

In materia finanziaria, l'iscrizione nell'elenco Istat ha l'obiettivo di definire il campo di applicazione delle norme di revisione della spesa e di assoggettare le pubbliche amministrazioni, all'obbligo previsto dall'art. 97, comma 1, Cost.

Pertanto, è l'elenco Istat che definisce il perimetro applicativo della norma costituzionale: i soggetti indicati nell'elenco sono tenuti al rispetto degli obblighi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito<sup>314</sup>.

Ben si comprende quanto sia cruciale, per gli enti, essere o non essere nell'elenco, come dimostra l'elevato contenzioso che si esaminerà *infra*.

L'elenco, redatto annualmente, raggruppa le "unità amministrazioni pubbliche" che sono "le persone giuridiche che esercitano un'attività legislativa, esecutiva o giudiziaria all'interno di una data area".

Una seconda categoria è costituita dalle "istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita" controllate da unità delle amministrazioni pubbliche, che sono quelle istituzioni in un certo senso "serventi" le unità amministrazioni pubbliche.

La nozione di controllo presuppone la sussistenza dei seguenti parametri: *i*) la nomina dei funzionari; *ii*) obblighi contenuti nello statuto; *iii*) accordi contrattuali; *iv*) grado di finanziamento da parte di una unità istituzionale pubblica; *v*) esposizione al rischio (mercato).

I maggiori problemi riguardano una terza categoria di unità, quella dei "produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle

---

<sup>314</sup> La dottrina si è interrogata sulla posizione dei soggetti che, a sensi del d. l. 2 marzo 2012, n. 16, sono direttamente assoggettati alle regole di finanza pubblica, indipendentemente dal fatto di figurare o meno negli elenchi Istat, ossia le Autorità indipendenti e gli enti indicati nel Testo unico sul pubblico impiego. Secondo M. DI LULLO, *Soggetti privati «pubbliche amministrazioni» ...*, cit., pp. 3586-ss. e V. TORANO, *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro amm. CDS*, 2013, pp. 1051-ss. sussiste un difetto di coordinamento tra l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 16/2012 e l'art. 2, comma 1, della legge n. 243/2012. Infatti, quest'ultimo limita alla sola normativa di contabilità e finanza pubblica (*id est* l'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009) il compito di circoscrivere la nozione "finanziaria" di pubblica amministrazione, senza indicare puntualmente gli enti ma rinviando all'elenco redatto annualmente dall'Istat, mentre il d.l. n. 16/2012 individua puntualmente le autorità amministrative indipendenti e gli enti di cui al d.lgs. n. 165/2001. In realtà, la questione sembra essere più teorica che pratica, apparendo palese la necessità di estendere anche ai predetti enti le norme sulla contabilità pubblica.

amministrazioni pubbliche”, qualora esse siano dotate dell’autonomia necessaria per essere classificate come unità istituzionali autonome, altrimenti sono considerate – a fini statistici – come parte di un’altra unità istituzionale già iscritta in elenco.

Il discrimine è basato sull’esistenza o meno del controllo da parte di un’autorità amministrativa, in assenza del quale l’ente verrà ritenuto come un operatore privato e dunque non verrà iscritto. Se, invece, sussiste il controllo occorre determinare se la produzione della predetta unità istituzionale sia o meno destinabile alla vendita.

In caso affermativo, l’unità è classificata come società pubblica, in caso negativo rientra nel campo delle unità amministrazioni pubbliche.

A fronte di una simile previsione, sembrerebbe naturale prevedere l’inserimento nell’elenco delle società pubbliche, sebbene tale questione abbia suscitato alcune perplessità<sup>315</sup>.

In favore dell’esclusione vi sarebbero considerazioni pratiche, per le quali sarebbe inopportuno, se non addirittura dannoso per le amministrazioni controllanti, assoggettare alle norme di *spending review* le società pubbliche, in quanto si determinerebbero ripercussioni sui loro bilanci<sup>316</sup>.

In realtà, le ultime versioni dell’elenco Istat includono alcune società pubbliche (Anas S.p.A., ecc.) e, s’aggiunge, non potrebbe essere altrimenti, considerato che

---

<sup>315</sup> Perplessità che intercettano l’annosa questione dell’assoggettamento delle società pubbliche alle ordinarie procedure concorsuali di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 c.d. Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza. Per approfondimenti sul tema, che sembrerebbe essere stato risolto con l’entrata in vigore del T.U.S.P. (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), cfr. L. DE RENTIIS, *Assoggettabilità alle procedure concorsuali e disciplina applicabile alle società “in crisi d’impresa” controllate o partecipate da enti pubblici*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIRALDO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 1165-ss. L’assoggettamento delle società pubbliche (anche *in house*) alle ordinarie procedure concorsuali comporta l’impossibilità per l’ente pubblico detentore delle partecipazioni di finanziare la società e ricapitalizzarla in caso di necessità. Ciò proprio a tutela dell’equilibrio di bilancio dell’ente controllante o detentore, nonché in adesione al divieto di aiuti di Stato posto dal TFUE. Tuttavia, tale regola può essere derogata in tre ipotesi: *i*) quando si è in presenza della c.d. ricapitalizzazione obbligatoria ai sensi degli artt. 2447 e 2484-*bis* c.c.; *ii*) quando sono stati concessi finanziamenti straordinari nell’ambito di una convenzione o di un contratto di servizio legato a un piano di risanamento; *iii*) quando il soccorso finanziario è preordinato a garantire la continuità delle prestazioni di pubblico interesse a tutela dell’ordine pubblico.

<sup>316</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, cit., p. 699; G. COLOMBINI, *La nuova dimensione finanziaria dell’amministrazione pubblica*, cit., p. 284.

tali enti – ancorché privati – consolidano i loro bilanci in quello statale dando luogo a un unico blocco unitario al quale vanno applicate le regole di finanza pubblica.

Invero, perplessità circa il loro inserimento in elenco potrebbero porsi non già per le ripercussioni sui bilanci di tali società ma per la concorrenza, altro valore preminente nella legislazione eurounitaria.

Assoggettare alcune società pubbliche a rigide regole contabili e finanziarie significherebbe impedire il pieno esercizio delle attività imprenditoriali alterando probabilmente il gioco della concorrenza, dal momento che le società pubbliche operano pur sempre secondo logiche di mercato.

Un ulteriore problema è rappresentato dalle società *in house* che non figurano negli elenchi Istat, destando perplessità in ragione dell'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione per il quale sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli amministratori delle società *in house* per danno arrecato al patrimonio sociale. Secondo gli ermellini, infatti, la società *in house* è uno schermo, un modo per realizzare un'alterità organica ma non soggettiva, sicché il rapporto sostanziale che viene in rilievo è pur sempre quello con l'amministrazione che esercita il controllo analogo<sup>317</sup>.

A fronte di queste considerazioni, non spiega l'esclusione delle *in house* dall'elenco Istat, in quanto pur sempre dovrebbe trattarsi di patrimonio pubblico che, se lesa, produce una responsabilità di tipo erariale in capo agli amministratori.

Le su richiamate contraddizioni sembrano essersi ancora più acute a seguito dell'entrata in vigore di alcune norme che hanno rimarcato il collegamento tra la società partecipata e l'amministrazione pubblica in controllo.

Anzitutto, con la legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità per il 2014) è stata introdotta una disposizione di principio per la quale i soggetti “a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni

---

<sup>317</sup> Si veda Cass. civ., SS. UU., 25 novembre 2013, n. 26283 e, in dottrina, G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., p. 699; F. CINTIOLI, *Società in mano pubblica, interesse sociale e nuove qualificazioni della giurisprudenza*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), p. 15; W. GIULIETTI, *Fallibilità, situazione debitoria e responsabilità amministrativa nelle società pubbliche*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza”<sup>318</sup>.

La medesima legge n. 147/2013 ha altresì previsto un meccanismo di accantonamenti che gli enti locali sono obbligati ad effettuare qualora le relative società presentino un risultato d’esercizio negativo. L’accantonamento deve essere pari al saldo negativo e se più enti concorrono alla detenzione del capitale sociale, ciascun ente sarà tenuto ad accantonare una quota in misura proporzionale al pacchetto azionario detenuto, fino a raggiungere comunque la somma da accantonare.

Ancora più recentemente è intervenuto il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) che all’art. 21 prevede l’accantonamento di somme pari al risultato negativo non immediatamente ripianato<sup>319</sup>.

Ciò evidenzia l’intenzione complessiva del legislatore di ricondurre direttamente all’amministrazione partecipante titolare del capitale sociale i risultati d’esercizio. E non sembra possa farsi altrimenti.

È lo stesso concetto di conto economico consolidato che impone di tenere conto di tutto quanto è riflesso nel bilancio, ivi compresi debiti o ricavi derivanti da partecipazioni azionarie in società pubbliche, contribuendo anch’esse alla solidità patrimoniale di un’amministrazione pubblica.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, non sorgerebbero problemi circa l’inserimento anche delle società pubbliche nell’elenco Istat.

### **3.2. Il giudizio della Corte dei conti sull’iscrizione nell’elenco Istat**

---

<sup>318</sup> Cfr. A. COCCO, *Società partecipate - Legge di stabilità 2014: le novità dagli enti locali*, in *bilanciocontabilità.it*.

<sup>319</sup> Va comunque ribadito il tendenziale divieto per l’ente pubblico di ripianare il debito della società controllata o di cui detiene la partecipazione, ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 175/2016. Tanto premesso, potrebbe dubitarsi della *ratio* dell’accantonamento, in quanto le somme in questione non potrebbero comunque essere destinate a ricapitalizzare la società. Invero, l’accantonamento si rivelerebbe comunque utile perché permette di tutelare l’esposizione dell’ente in controllo o partecipante della società (pubblica) in crisi d’insolvenza, salvaguardandolo dalle eventuali ricadute potenzialmente negative per l’ente in caso di danno alla partecipazione.

A seguito dell'iscrizione di un ente nell'elenco *de quo* è previsto che, laddove questo ente intenda impugnare la propria iscrizione, debba proporre un ricorso giurisdizionale alle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti in sede di giurisdizione esclusiva in primo e unico grado su tale iscrizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. *b*), del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile, c.g.c.), disciplinato – quanto al rito – dagli artt. 123-129 c.g.c.<sup>320</sup>.

Con riferimento al giudizio *de quo*, occorre in primo luogo osservare che si è dibattuto dell'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione in *subiecta materia*, rinvenendosi giurisprudenza del giudice amministrativo secondo cui l'inclusione (o l'esclusione) di una unità istituzionale nell'elenco Istat sarebbe stata legificata a opera dell'art. 5, comma 7, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16.

Con tale intervento il legislatore ha stabilito che oltre alle unità istituzionali contenute nell'elenco Istat, si considerano pubbliche amministrazioni – indipendentemente dal loro inserimento in elenco – anche le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità amministrative indipendenti.

A detta del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, a seguito della presunta legificazione avvenuta con il d.l. n. 16/2012, l'inclusione o esclusione di

---

<sup>320</sup> Si veda *amplius* G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, IV, Milano, 2000, pp. 497-ss.; R. COLAGRANDE, *Il giudice e la giurisdizione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, pp. 250-ss., che esamina approfonditamente la composizione e il funzionamento complessivo della magistratura contabile; A. GRIBAUDO (a cura di), *Art. 8 Organi della giurisdizione contabile*, in *Il codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174)*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 64-65; A. LANZAFAME, *L'estensione di competenze del giudice contabile: anomalie di un giudice che appare alla ricerca di identità e con un processo di serie minore*, in *www.leggioggi.it*, 2014; F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Bari, 2022, pp.72-ss.; V. TORANO, *Il ricorso in unico grado alle Sezioni Riunite della Corte dei conti avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2015, pp. 641-ss.; F. VETRÒ, *La Corte dei conti: l'organizzazione e i giudici*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIRLODO, *La Corte dei conti*, cit., pp. 12-ss.; La compatibilità costituzionale di tale riparto giurisdizionale è stata affermata da Cass. civ., SS.UU., 18 maggio 2017, ord. n. 12517.

una unità istituzionale sarebbe potuta avvenire soltanto mediante un atto legislativo, con tutto ciò che ne consegue in termini di sindacato su tale atto<sup>321</sup>.

Di diversa opinione è la Corte dei conti, per la quale l'elenco Istat ha lo scopo non già di definire chi è pubblica amministrazione ma di avvicinare alla normativa sul contenimento della spesa, enti che potrebbero – ad altri fini – non essere ritenuti pubbliche amministrazioni.

Ad avviso della Corte dei conti, l'elenco in esame è un atto amministrativo annuale ricognitivo del panorama delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di contenimento della spesa, rifuggendo così dalla tesi del TAR dell'intervenuta legificazione del predetto elenco<sup>322</sup>. E poiché l'elenco attiene alla materia della contabilità pubblica, correttamente il legislatore ha ritenuto di affidarne le controversie alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile.

Va poi precisato che, come ha ricordato il Consiglio di Stato nella sentenza 23 giugno 2017, n. 3080, “l'*incipit* dell'art. 1, comma 2, della l. n. 196 del 2009 [...] è tale per cui la disposizione qualificatoria va letta in correlazione con le finalità applicative delle norme in materia di finanza pubblica, sicché perdono rilievo le differenze tra modello di autorità amministrativa indipendente e modello ministerial-burocratico tradizionale, tanto più in un contesto generale, come quello attuale, caratterizzato dall'aggravarsi della crisi economico-finanziaria del Paese e del bilancio pubblico, che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.”. Il che conferma la legittimità dell'inserimento in elenco delle autorità amministrative indipendenti (in quel caso l'Agcom).

L'incertezza sulla giurisdizione in *subiecta materia* è ulteriormente dimostrata dalla recente sentenza 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21 resa dalla Corte di Giustizia a seguito di ordinanza di rinvio pregiudiziale sollevata dalla Corte

---

<sup>321</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 12 giugno 2013, n. 5945, ove si legge che “con l'art. 5, comma 7, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44) che ha modificato l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, i due elenchi ISTAT del 24 luglio 2010 e del 30 settembre 2011 sono stati cristallizzati in legge, con ciò perdendo la loro connotazione provvedimentale ed assurgendo a norma di rango primario”.

In dottrina si veda anche M. DI LULLO, *Soggetti privati «pubbliche amministrazioni»* ..., cit., p. 3586

<sup>322</sup> Corte conti, sez. riun., 18 aprile 2014, n. 13.

dei conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, chiamata a giudicare della legittimità dell'inserimento nell'elenco Istat della Federazione italiana Triathlon (oltre che di Ferrovienord S.p.A.)<sup>323</sup>.

La questione si è posta perché fino al 2012 la giurisdizione in materia di ricorsi avverso l'inserimento nell'elenco spettava al giudice amministrativo; in seguito la materia è stata devoluta alla Corte dei conti come conferma l'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c. Sennonché, con l'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 è stato aggiunto alla cennata lettera *b*) che il ricorso avverso le Sezioni Riunite in speciale composizione è ammesso “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”, facendo venire meno con ciò, il controllo giurisdizionale sull'iscrizione degli enti quali amministrazioni pubbliche nell'elenco Istat.

Secondo una diversa tesi, invece, l'articolo 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, pur restringendo la competenza della Corte dei conti, estende quella del giudice amministrativo, chiamato a erogare la tutela giurisdizionale in luogo della prima.

Il rischio paventato dalla Corte dei conti a sostegno dei propri dubbi di compatibilità eurounitaria dell'art. 23-*quater* è che sono stati istituiti due giudici: il giudice amministrativo per l'annullamento dell'iscrizione nell'elenco Istat, il giudice contabile a cui spetta controllare unicamente la legittimità di tale iscrizione in maniera incidentale allorché statuisca sull'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Simile impostazione, per la Corte di Lussemburgo, non sarebbe di per sé lesiva del principio di effettività della tutela giurisdizionale, ammettendo la Corte medesima un doppio binario, ossia un concorso tra i due plessi giurisdizionali.

Vero è che così si potrebbe pervenire a giudicati antitetici ma, precisa la Corte di Giustizia, questa è una ipotesi che di per sé non pone in contrasto con il diritto dell'Unione un simile impianto.

---

<sup>323</sup> Per un commento sulla pronuncia, si veda il recentissimo C. BUZZACCHI, *L'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio. Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024, pp. 72-ss.

D'altra parte, non sarebbe neanche la prima volta che per una medesima vicenda possano intervenire due plessi giurisdizionali differenti a seconda del tipo di vizio che si intende far valere.

Tali casi sono ben evidenziati nell'art. 133 c.p.a. recante l'elenco tassativo delle materie in cui il giudice amministrativo ha giurisdizione esclusiva, ove sono rinvenibili casi in cui non opera la giurisdizione esclusiva, con conseguente ritorno dell'usuale criterio di riparto del *petitum* sostanziale<sup>324</sup> (per tacere di tutte le altre innumerevoli questioni che pongono problemi di riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e quello amministrativo).

Ciò che è rilevante e imprescindibile è che venga assicurato all'ente iscritto nell'elenco Istat di poter esperire un ricorso giurisdizionale pieno ed effettivo<sup>325</sup>.

Un secondo ordine di questioni è relativo alla legittimazione dell'Istat a procedere nel senso indicato dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009.

Infatti, l'Istat sarebbe privo di quella *expertise* necessaria a classificare un ente come pubblico, dunque assoggettandolo alle norme sul contenimento della spesa, oppure come privato<sup>326</sup>.

Sul punto, va evidenziato come l'Istat faccia ricorso alle sole competenze statistiche, in assenza di analoghe e parimenti importanti competenze tecnico-giuridiche, indispensabili per classificare un ente come amministrazione pubblica.

In effetti, l'Istat utilizza una nozione derivante dal SEC10, ossia dai regolamenti europei che definiscono i meccanismi operativi per la determinazione dei saldi di finanza pubblica. Questa nozione, secondo la dottrina, è sostanzialmente

---

<sup>324</sup> Si pensi alla lettera c) di tale norma che si occupa delle controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi che esclude dalla giurisdizione esclusiva le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, devoluti alla giurisdizione del A.G.O.; oppure alla lettera f) sulle controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia che esclude le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.

<sup>325</sup> Per approfondimenti si veda M. ROMA, *Efficacia e tempestività della tutela giurisdizionale nelle azioni afferenti il Sistema Europeo dei Conti*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 4, 2023, pp. 3719-ss.

<sup>326</sup> Cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del convegno del 22 novembre 2013 svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, Milano, 2014, p. 25-ss.

sovrapponibile alla nozione di pubblica amministrazione che si ricava dall'art. 51 TFUE, ove è precisato che è una pubblica amministrazione tutta quella sfera di attività in cui non operano le regole del mercato, vale a dire “attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri”<sup>327</sup>.

Il ricorso a scienze extra giuridiche fa sì che si crei un “ponte” tra discipline diverse, eretto dal diritto eurounitario che, nella tradizionale ottica funzionale e strumentale, segue un'impostazione a-dogmatica, privilegiando di verificare in concreto – anche con l'ausilio di altri saperi – chi sia una pubblica amministrazione<sup>328</sup>.

Si è già visto che la categoria maggiormente problematica ai fini dell'inserimento nell'elenco è data dai “produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche”, il che evoca chiaramente la necessità di definire la pubblica amministrazione in negativo rispetto al mercato.

Infatti, se l'unità istituzionale operasse sul mercato vorrebbe dire che essa svolgerebbe attività imprenditoriale e, come tale, non sarebbe finanziata dallo Stato né sarebbe sotto il suo controllo.

Di contro, se l'unità non opera sul mercato vuol dire che svolge attività rientrante nell'esercizio dei pubblici poteri e, quindi, deve essere inserita nell'elenco Istat poiché è una pubblica amministrazione.

---

<sup>327</sup> Cfr. M. LOTTINI, *Il mercato europeo. Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, p. 2. Per una panoramica sui rapporti tra il diritto dell'Unione europea e i principi sulla pubblica amministrazione italiana si veda A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002, pp. 425-ss.

<sup>328</sup> Così W. GIULIETTI-M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica...*, cit., pp. 947-ss.; P. GOTTI, *La problematica nozione...*, cit., pp. 177-ss.

A conferma della tesi che vede il ricorso a scienze extra-giuridiche per delimitare il perimetro del “giuridicamente rilevante” (ossia il campo soggettivo della pubblica amministrazione), giova ricordare che la dottrina, anche in relazione all'originaria versione dell'art. 97 Cost., si è lungamente soffermata sul rilievo di criteri di fatto extra-giuridici, come l'efficienza, con il concetto (tutto giuridico) del buon andamento. In tal senso, si può notare come lo stesso principio del buon andamento sembra evocare la necessità di far ricorso a scienze diverse da quelle giuridiche, cfr. sul punto P. CALANDRA, *Efficienza...*, cit., p. 4 e, per le conseguenze sul piano del vizio determinato dal mancato rispetto del buon andamento, si veda A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981, pp. 516-ss.; N. SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità dell'amministrazione nell'articolo 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, II, pp. 79-ss.

Inoltre, l'intervento dell'Istat è giustificato sin dal SEC95 di cui al Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996, il quale “conferisce agli Istituti di statistica dei singoli Stati membri il compito di predisporre annualmente il conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. L'elaborazione di tale documento si basa sulla corretta individuazione delle unità istituzionali che fanno parte del Settore Amministrazioni Pubbliche, denominato S.13, secondo i criteri fissati dallo stesso Regolamento SEC95 e dal relativo Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico, che si pone come strumento di interpretazione del suddetto Regolamento comunitario”<sup>329</sup>.

Concludendo sul punto, si può affermare che l'Istat sia dotato della indispensabile legittimazione a iscrivere gli enti nell'elenco in esame, in quanto è all'uopo “autorizzato” dai regolamenti europei. Inoltre, i criteri utilizzati dall'Istat per l'elaborazione del predetto elenco sono sostanzialmente coincidenti con la nozione comunitaria di pubblica amministrazione.

Infine, non può essere dimenticato che avverso l'iscrizione è possibile spiegare un ricorso pieno ed effettivo, la cui effettività non è stata messa in crisi dall'intervento del legislatore del 2020 che ha inciso sul cui riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile.

Tuttavia, sarebbe opportuno ricondurre alla sola Corte dei conti tali contenziosi, essendo quest'organo dotato delle necessarie competenze tecniche giuridiche e statistico-economiche.

### **3.3. La giurisprudenza in materia di iscrizioni nell'elenco Istat: i casi delle Federazioni sportive nazionali e delle Fondazioni teatrali**

Il criterio utilizzato per inserire, o meno, una unità istituzionale nell'elenco Istat deve essere quello della verifica *market-non market*, in conformità a una nozione comunitaria di pubblica amministrazione identificata, in negativo, nelle attività per le quali non si applicano le regole sul mercato unico europeo.

---

<sup>329</sup> Cfr. Corte conti, Sez. Riunite, 18 aprile 2014, n. 13.

Richiamando la complessità classificatoria per le unità istituzionali rientranti nella categoria dei “produttori di beni e servizi che operano sotto l’influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche”, si darà ora conto di alcuni casi emersi in giurisprudenza, riguardanti le federazioni sportive nazionali.

Tali enti sono stati concepiti dal d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto Melandri) come associazioni con personalità giuridica di diritto privato, sicché apparentemente non dovrebbero assumere la natura di amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, le medesime federazioni operano in sinergia e sotto il controllo del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), ente pubblico posto sotto la vigilanza del Governo, “in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del C.O.N.I.” svolte in concreto dalle singole federazioni sportive nazionali<sup>330</sup>.

In sostanza, le federazioni sportive nazionali quando svolgono attività che presuppongono l’applicazione di norme attinenti alla vita interna e ai rapporti tra le società sportive e la federazione o tra le società e gli atleti, i dirigenti, i tecnici, ecc., assumono le vesti di enti di diritto privato. Quando, invece, svolgono attività strumentale al perseguimento delle attività sportive affidate alla singola federazione, vanno configurate come organi del C.O.N.I., con la conseguente natura pubblicistica<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali è da sempre dibattuta. Un’opera che ha dato la stura alle successive riflessioni è quella di S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull’applicazione ad esse della disciplina del ‘parastato’*, in *Riv. dir. sportivo*, 1979, pp. 117-ss., per il quale le stesse sarebbero da qualificare come associazioni di associazioni (le singole società sportive aderenti alla federazione). Più di recente si guardi: M. BASILE, *L’autonomia delle federazioni sportive*, in *Nuova giurisp. civ. comm.*, 10, 2008, pp. 307-ss.; F. FRACCHIA, *Sport*, voce in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, pp. 467-ss.; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, voce in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, pp. 533-ss.; F. PAVONI, *Le federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 6, 2010, pp. 1474-ss.; M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti sportivi*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 5123-ss.

<sup>331</sup> Per tale distinzione cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione finanziaria...*, cit., pp. 177-ss., in particolare il par. 8. Va, tuttavia, precisato che la natura giuridica delle federazioni sportive nazionali è un tema spinoso e complesso. Sotto il profilo del diritto positivo, l’art. 15, comma 2, del d. lgs. n. 242/1999 statuisce espressamente che “Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato”, mentre per l’art. 3 del citato d.lgs. n. 242/1999, organi del Coni sono soltanto “il consiglio nazionale; la giunta nazionale; il presidente; il segretario generale; il collegio dei revisori dei conti”. A sostegno della ricostruzione dell’A. si pone un orientamento giurisprudenziale inaugurato da Cass. civ., SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399 (ma si veda anche Cass. civ., Sez. III, 5 aprile 1993, n. 4063) ove si legge

Un primo caso di federazione sportiva nazionale iscritta nell'elenco Istat è quello deciso da T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 12 luglio 2011, n. 6201, avente ad oggetto la Federazione italiana giuoco calcio (F.I.G.C.), ove veniva in rilievo la controversia circa l'iscrizione di tale federazione in un momento antecedente alla devoluzione della relativa giurisdizione alla Corte dei conti.

Orbene, ad avviso del TAR va anzitutto precisato che “la nozione comunitaria di controllo non s'identifica con quella recepita nel nostro ordinamento, e cioè innanzi tutto controllo sugli atti (in particolare sul bilancio di previsione e sul conto) da parte di un soggetto pubblico sovraordinato, ma si sostanzia nel potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di determinare la politica generale e i programmi della singola unità istituzionale, cioè di stabilire in via autonoma gli obiettivi che essa è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli, con atti che in effetti sono di amministrazione attiva, e quindi non verificabili nella loro concreta esistenza con riferimento agli atti di controllo nel significato specifico e nella funzione ad essi assegnati dall'ordinamento nazionale”; partendo da tale postulato, il giudice adito afferma che “ciò che il SEC95 richiede, perché possa ritenersi che un'Amministrazione pubblica esercita

---

“le Federazioni sportive, pur avendo natura prevalente di soggetti privati, partecipano tuttavia della natura pubblica del C.O.N.I., perché di questo sono "organi", secondo il testuale disposto dell'art. 5 della legge 16 febbraio 1942, n. 426, e dell'art. 2 del D.P.R. 2 agosto 1974, n. 530; b) nello svolgimento delle concrete attività, la natura pubblica delle Federazioni è rilevata dall'emanazione di norme regolamentari che, in quanto hanno un particolare contenuto organizzatorio, tendono a un fine coincidente con quello istituzionale del C.O.N.I.; c) ogni altra attività delle Federazioni resta attratta nell'orbita "del privato"". Tale visione si basa sulla legge del 1942 non ripresa – come visto – da quella del 1999 e, invero, integralmente abrogata dal d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9. Ne consegue che il riferimento dell'A. all'attività svolta, da cui desumere la natura di “organi del Coni” per le federazioni sportive nazionali, implicherebbe l'utilizzo in senso atecnico del concetto di organo. In senso contrario, si potrebbe argomentare richiamando l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 242/1999 che richiama “la valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del C.O.N.I” in relazione all'attività sportiva delle federazioni, senza però spingersi fino al riconoscimento della loro natura pubblicistica. Sul punto si veda più nel dettaglio quanto indicato nel testo corrispondente alla nota 332.

Ulteriori problemi di qualificazione giuridica delle federazioni sportive nazionali, hanno più di recente riguardato la FIGC e la questione se essa sia o meno un organismo di diritto pubblico ai fini dell'applicazione del codice dei contratti pubblici. Il Consiglio di Stato con sentenza Sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348, riprendendo la pronuncia pregiudiziale CGUE, Sez. IV, 3 febbraio 2021, cause riunite C-155/19 e C-156/19, ha negato la natura di organismo di diritto pubblico a tale federazione. È la conferma della complessità della questione circa la natura giuridica di tali enti.

il controllo su un'unità istituzionale, è che essa sia in grado di influenzarne la gestione, indipendentemente dalla supervisione generale esercitata su tutte le unità analoghe. Non sembra che tale condizione ricorra nel caso in esame. Ed invero, contrariamente a quanto afferma l'Istat nella sua memoria [...], il potere di vigilanza sulle Federazioni sportive, che l'art. 15 d.lgs. n. 242 del 1999 assegna al CONI, non corrisponde affatto alla nozione che del controllo dà il SEC95, ma si esaurisce nella verifica che le Federazioni sportive nazionali svolgano la loro attività "in armonia" con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI. Quindi ad essi è riconosciuto, al limite, un controllo "esterno", che nulla ha a che vedere con il potere di determinare "la politica generale e i programmi" della singola Federazione sportiva"<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 12 luglio 2011, n. 6201, che prosegue "Di qui l'irrelevanza, al fine del decidere, della lunga elencazione dei poteri che lo Statuto del CONI gli riconosce nei riguardi delle singole Federazioni sportive (il loro riconoscimento; il loro eventuale commissariamento; l'approvazione del bilancio di previsione e di quello consuntivo; l'an e il quantum del contributo da corrispondere a ciascuna di esse, eventualmente stabilendo anche uno specifico vincolo di destinazione; la presenza di tutti i presidenti delle Federazioni sportive nel Consiglio nazionale del CONI che semmai, condizionandone le determinazioni, conferma la possibilità per le stesse di far valere anche al massimo livello la loro autonomia nel fissare la politica generale e i programmi da realizzare). Tutt'altro discorso merita la verifica del secondo elemento rilevante agli effetti classificatori ed oggetto nelle sue risultanze di specifica, ulteriore censura da parte della ricorrente, e cioè l'autonomia finanziaria delle singole Federazioni, che si manifesta con la capacità di ciascuna di esse di coprire il costo complessivo sostenuto nel singolo esercizio con le proprie entrate in misura superiore al 50%. Al fine di verificare la fondatezza della censura è quindi sufficiente il raffronto fra due dati numerici, che spetta alla ricorrente fornire perché nella sua disponibilità e all'Istat attestare o contestare sulla base degli elementi contabili in suo possesso. E' evidente che da detto raffronto emerge implicitamente la misura del contributo che la finanza pubblica è costretta a sopportare per assicurare il pareggio di bilancio alla singola Federazione, ma si tratta di elemento influente al fine del decidere sulla sua autonomia finanziaria agli effetti classificatori, atteso che il metro di valutazione, imposto da SEC95 e fatto proprio da ISTAT, è quello di cui innanzi si è detto. Segue da ciò che è del tutto condivisibile l'affermazione della ricorrente (pag. 9 dell'atto introduttivo del giudizio) secondo cui nella materia de qua non rileva né la misura del contributo pubblico di cui beneficia il soggetto né la percentuale dello stesso sui suoi ricavi complessivi, giacché il criterio di calcolo imposto dal legislatore comunitario e per libera scelta recepito dall'Istat si fonda esclusivamente sul rapporto fra spesa complessiva ed entrate proprie. Una volta definito il *thema decidendum* nei suoi esatti termini deve osservarsi che nessun contributo significativo e ad esso pertinente è offerto dall'Istat sia nella memoria di costituzione in giudizio che nella scheda tecnica predisposta dai suoi uffici, nonostante le precise indicazioni fornite dal Collegio in sede cautelare. Mentre nelle memorie depositate nei giudizi proposti da altre Federazioni l'Istat si è preoccupata [...] di quantificare la percentuale in cui ciascuna di esse provvede con le proprie entrate alla copertura della spesa complessiva sostenuta (sia pure con dati non utilizzabili perché globalmente riferiti ad un triennio, anziché all'anno di riferimento, e anche privi di un minimo supporto documentale), nella memoria depositata nel giudizio proposto dalla Federazione italiana giuoco calcio l'Istat si è limitata ad affermare che "i contributi erogati dal CONI alla Federazione, in base ai documenti contabili disponibili....risultano coprire una quota prevalente rispetto alle componenti relative alle quote associative e ai ricavi da vendite, calcolati secondo criteri del

Ne consegue che la F.I.G.C. non andava iscritta nell'elenco Istat.

Un altro caso ha riguardato l'Unione italiana tiro a segno (U.I.T.S.), federazione sportiva nazionale riconosciuta dal C.O.N.I. e oggetto della pronuncia del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 12 luglio 2011, n. 6212, in cui si riprendono le medesime argomentazioni della sentenza relativa alla F.I.G.C. per escluderne l'inserimento nell'elenco Istat. La sua esclusione è particolarmente significativa poiché l'art. 18 del d.lgs. n. 242/1999 conferma la natura giuridica pubblica dell'U.I.T.S., in deroga alla generale previsione per cui le federazioni sportive sono associazioni di diritto privato, tanto è vero che nell'ultima versione disponibile dell'elenco Istat, l'U.I.T.S. è inserita nella categoria degli "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali"<sup>333</sup>.

Un terzo caso, sempre affrontato dal T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 12 luglio 2011, n. 6207, ha riguardato la Federazione Italiana Cronometristi e si è

---

SEC95". Si tratta di affermazione contestabile sotto una pluralità di motivi. Il criterio imposto dal SEC95 prevede il raffronto fra spesa complessiva ed entrate proprie. Di conseguenza erra l'Istat quando effettua il raffronto fra contributi CONI ed entrate F.I.G.C. In ogni caso il ricorso all'elemento "contributo proveniente da Pubblica amministrazione", ove criterio legittimo, sarebbe penalizzante per la tesi sostenuta dall'Istat, essendo fatto notorio che è la Federazione che, mediante le società di calcio ad essa affiliate, finanzia in larga misura il CONI e gli dà la possibilità di contribuire alla sopravvivenza delle Federazioni minori. Il c.d. contributo che il CONI eroga alla F.I.G.C. è solo una parte minima di quello che da essa riceve. A questo riguardo la ricorrente, nell'atto introduttivo del giudizio (pagg.12 e 13), ha fornito dati precisi, ai quali l'Istat nel suo scritto non ha affatto replicato e che devono quindi ritenersi incontestabili, tenuto anche conto delle precise indicazioni che in sede cautelare gli era stato chiesto di fornire ed alle quali non ha affatto ottemperato, optando per una linea difensiva che gli evitava di fornire dati numerici e quantitativi. Nessun dato significativo è desumibile anche dalla scheda tecnica predisposta dagli uffici dell'Istat, ricca di notazioni di carattere giuridico ma priva di qualsiasi indicazione di carattere tecnico. Per questa parte il tutto si riduce ad una "nota di approfondimento sulle entrate della Federazione", nella quale è riportato (nota 1) l'importo complessivo del contributo corrisposto dal CONI alla ricorrente per l'anno 2009 e il suo riparto per singole voci, cioè un dato irrilevante per le ragioni innanzi esposte. Nella nota 2 sono invece elencate le attività dalle quali la Federazione può ricavare entrate (vendita di biglietti d'ingresso per le gare e per attività di merchandising; forme di sponsorizzazioni presenti sulle attrezzature sportive di gara e negli impianti sportivi; sponsorizzazioni ufficiali presenti sul sito web della Federazione; diritti audiovisivi sportivi degli eventi di campionato, coppe e tornei professionistici a squadre; risorse derivanti dalle squadre nazionali di calcio). Manca invece qualsiasi indicazione sui proventi che, dall'esercizio di tale attività, la Federazione ricorrente ha ricavato, con la conseguenza che la tesi dell'Istat si esaurisce in una mera affermazione priva di un minimo supporto probatorio, idoneo a contrastare le argomentazioni della ricorrente. Aggiungasi che sulla base dei dati in atti non è agevole comprendere come il calcio possa essere considerato attività che pesa pesantemente sul bilancio complessivo dello Stato, sì da giustificare interventi di contenimento della relativa spesa".

In dottrina si veda S. DEL GATTO, *Sistema SEC95 ed elenco Istat...*, cit., pp. 960-ss.

<sup>333</sup> Cfr. l'elenco Istat pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 225 del 26 settembre 2023.

concluso sempre nel senso di escludere la legittimità dell'iscrizione della predetta federazione nell'elenco in esame.

D'altra parte vale la pena di considerare che “il potere di vigilanza sulle federazioni sportive, che l'art. 25 d.lgs. n. 242/1999 assegna al C.o.n.i., non corrisponde affatto alla nozione che del controllo dà il SEC 95, ma si esaurisce nella verifica che le federazioni sportive nazionali svolgano la loro attività in armonia con le deliberazioni e con gli indirizzi del C.i.o. e del C.o.n.i. Quindi ad essi è riconosciuto, al limite, un controllo esterno, che nulla ha a che vedere con il potere di determinare la politica generale e i programmi della singola federazione sportiva”<sup>334</sup>.

Sembra quindi escludersi in via generale che le federazioni sportive nazionali possano essere iscritte nell'elenco Istat<sup>335</sup>.

Tuttavia, a dimostrazione della complessità e della delicatezza del tema in esame si porta a esempio la sentenza della Corte conti, Sez. Riunite, 31 marzo 2015, n. 12 relativa alla Federazione italiana cronometristi, già oggetto della citata sentenza n. 6207/2011 del T.A.R. Lazio. Mentre quest'ultimo organo negava l'iscrizione della Ficr nell'elenco Istat, di diverso avviso è stata la Corte dei conti che ha deciso per la legittimità di tale inclusione.

A sostegno della propria decisione la magistratura contabile premette che, a differenza del SEC95, il SEC10 “*prevede ancora il requisito del “controllo pubblico”*” (cfr. § 2.112 lett. c, § 2.130, § 3.31, § 20.13), ma non prevede più come autonomo requisito il “*finanziamento pubblico prevalente [...] con la conseguenza di un ampliamento delle istituzioni senza fini di lucro qualificabili come pubblica*”

---

<sup>334</sup> Cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione...*, cit., pp. 177-ss.

<sup>335</sup> Tuttavia la questione risulta più complessa di quanto potrebbe *prima facie* apparire come emerge dall'elenco Istat del 2023 in cui è indicato “Si segnala che la Corte dei Conti ha disposto l'accoglimento di ricorsi avverso l'inclusione nell'Elenco pubblicato nel 2019 (G.U. n. 229/2019) azionati dalle seguenti unità: Federazione italiana bocce (FIB) (Sentenza n. 23/2020/RIS); Federazione italiana danza sportiva (FIDS) (Sentenza n. 7/2020/RIS); Federazione italiana golf (FIG) (Sentenza n. 21/2020/RIS); Federazione italiana nuoto (FIN) (Sentenza n. 10/2020/RIS); Federazione italiana pallacanestro (FIP) (Sentenza n. 9/2020/RIS); Federazione italiana pallavolo (FIPAV) (Sentenza n. 12/2020/RIS); Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (FIPSAS) (Sentenza n. 11/2020/RIS); Federazione italiana sport equestri (FISE) (Sentenza n. 19/2020/RIS); Federazione motociclistica italiana (FMI) (Sentenza n. 8/2020/RIS)”.

*amministrazione”, con la conseguenza che “in presenza di un finanziamento non solo “principale”, ma anche “di grado elevato” (ovvero preponderante, in termini di percentuale sulle entrate) può presumersi che la contribuzione pubblica condizioni le scelte strategiche dell’Ente, ovvero configuri un controllo pubblico anche in assenza di altri indicatori” (corsivo aggiunto n.d.r.).*

La sentenza offre l’occasione di approfondire un profilo peculiare. La sussistenza di un finanziamento statale, anche cospicuo, potrebbe non essere di per sé sintomatico dell’influenza, *rectius* del controllo, di un’amministrazione sulla federazione. È il caso, espressamente citato in sentenza, di una federazione che riceve sì contributi pubblici di una certa entità i quali, tuttavia, appaiono inferiori alle autonome fonti di finanziamento della federazione medesima (ad esempio per i ricavi derivante dalla vendita di diritti tv).

Il discrimine per verificare la sussistenza del controllo è dato dalla effettiva possibilità per l’ente pubblico in controllo di indirizzare e decidere il programma delle attività, cosa che è esclusa se la federazione – pur ricevendo un contributo – è in grado di assicurare entrate autonome maggiori ai predetti contributi.

È questo il concetto di controllo derivante dal SEC10 e adottato dall’Istat per includere le unità istituzionali nell’elenco di cui si discorre<sup>336</sup>.

Fatto sta che l’Istat reitera l’iscrizione nell’elenco di molteplici federazioni sportive nazionali nel presupposto della ritenuta sussistenza del controllo da parte del C.O.N.I. e, quindi, di un’amministrazione pubblica.

La questione è giunta all’attenzione della Corte di Giustizia dell’Unione europea, adita dalla Corte dei conti a seguito di ricorsi proposti dalla Federazione Italiana Golf e dalla Federazione Italiana Sport Equestri (FIG e FISE).

Con la pronuncia dell’11 settembre 2019, cause C612/17 e C-613/17, la Corte di Giustizia, dopo aver premesso che *“l’Istat ha innanzi tutto considerato che queste due federazioni erano, in virtù del test market-non market, previsto, in particolare,*

---

<sup>336</sup> Si segnala per completezza che nell’ultimo elenco disponibile pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 225 del 26 settembre 2023, la FiCR non è inserita.

*nell'allegato A, punto 20.29, al regolamento n. 549/2013, unità istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita” e che l’Istat ha ritenuto tale controllo suffragato “da un certo numero di indizi, tra cui il potere del CONI di riconoscere le federazioni ai fini sportivi, di approvarne gli statuti, il bilancio di previsione e il bilancio consuntivo, di controllare le federazioni in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica (gare, preparazione olimpica, ecc.) e il potere di commissariamento delle federazioni sportive nazionali in presenza di gravi irregolarità. Analogamente, l’Istat ha ritenuto che le quote associative degli associati alla FIG e alla FISE dovessero essere considerate come un aiuto pubblico parafiscale e che le menzionate federazioni beneficiassero inoltre di un finanziamento pubblico da parte del CONI, stabile nel tempo e accompagnato da uno stringente controllo da parte di quest’ultimo”, ha stabilito i seguenti principi:*

*i) “la nozione di intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività [...] deve essere interpretata nel senso che essa comprende qualsiasi intervento di un’unità del settore pubblico, che stabilisce o applica una regolamentazione volta ad assoggettare indistintamente e uniformemente il complesso delle unità del settore di attività interessato a norme globali, ampie e astratte o ad orientamenti generali, senza che una siffatta regolamentazione possa, per la sua natura o per il suo carattere segnatamente eccessivo dettare, di fatto, la politica generale o il programma delle unità del settore di attività interessato”; ii) “la nozione di capacità di determinare la politica generale o il programma di un’istituzione senza scopo di lucro [...] deve essere interpretata come la capacità di un’amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un’influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell’istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l’istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell’esercizio di tali attività”; iii) “[...] le quote associative versate dagli aderenti ad un’istituzione senza scopo di lucro di diritto*

*privato, come le federazioni sportive nazionali di cui trattasi nei procedimenti principali, devono essere prese in considerazione al fine di verificare la sussistenza di un controllo pubblico. Dette quote associative, nonostante la qualità privatistica dei loro debitori e la loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale, possono presentare, nell'ambito dell'indicatore di controllo relativo al grado di finanziamento [...] un carattere pubblico quando si tratta di contributi obbligatori i quali, senza necessariamente costituire il corrispettivo del godimento effettivo dei servizi forniti, sono percepiti in relazione ad un interesse pubblico a favore delle federazioni sportive nazionali esercenti un monopolio nella disciplina sportiva di cui si occupano*", fermo restando che in caso di verifica positivo di quest'ultimo punto, "esso dovrà ancora verificare se, nonostante il finanziamento quasi completo delle federazioni sportive nazionali interessate da parte del settore pubblico, i controlli esercitati su tali flussi di finanziamento siano sufficientemente restrittivi per influenzare in modo reale e sostanziale la politica generale o il programma delle summenzionate federazioni, o se queste ultime rimangano in grado di determinare la suddetta politica o detto programma"<sup>337</sup> (corsivo aggiunto n.d.r.).

La sentenza, per quanto significativa, non consente di porre fine al dibattito giurisprudenziale in esame, poiché la Corte di Giustizia "in più passi della sentenza afferma che unico interprete della norma applicabile al caso concreto è il giudice nazionale e, sottolineando tale aspetto, si sofferma solo sulla portata della normativa comunitaria senza arrivare a farne applicazione al caso concreto"<sup>338</sup>; tuttavia, "deve osservarsi come ai primi due quesiti il giudice *ad quem* prospetti una risposta tendenzialmente negativa sulla sussistenza di un controllo del CONI, poiché sulla base del percorso argomentativo seguito sembra sostenere l'assenza del controllo di natura ordinamentale e gestionale del CONI sulle Federazioni. Sul terzo quesito,

---

<sup>337</sup> Tutti i passi sono ripresi da CGUE dell'11 settembre 2019, cause C612/17 e C-613/17.

<sup>338</sup> Cfr. P. BRIGUORI, *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2, 2019, pp. 133-134.

sembra, invece, lasciare maggiori aperture in ordine alla possibilità di ritenere che attraverso il peso del conferimento degli associati - assimilabile ai contributi pubblici – in determinate condizioni – accertabili da parte del giudice nazionale - possa ritenersi sussistente il controllo pubblico”<sup>339</sup>.

Ne consegue che la questione circa l’iscrizione delle federazioni sportive nazionali nell’elenco Istat resta ancora aperta, come testimonia il radicale mutamento di giurisprudenza che ha investito la Federazione italiana cronometristi, figlio di un orientamento per il quale il giudice contabile ritiene sussistenti, in capo al C.O.N.I., “precise funzioni di controllo sull’attività delle federazioni sportive e funzioni di monitoraggio finanziario costante nel tempo; laddove le federazioni, pur avendo natura privatistica nei rapporti tra associati e associazioni e nella vita interna, quando invece operano in funzione di interessi fondamentali e istituzionali dell’amministrazione sportiva, svolgendo attività finanziaria, divengono organi del C.o.n.i. e partecipano della sua natura pubblicistica, ricadendo nella sottoposizione alla regola contabile dello *spending review* (*austerity* interna)”<sup>340</sup>.

L’assunto da cui muove la Corte dei conti presenta, ad avviso di chi scrive, alcune incongruenze di ordine sistematico.

La nozione finanziaria di amministrazione, seguendo il *dictum* giurisdizionale, sarebbe una nozione “relativa”, volta a curare i soli interessi finanziari.

Se ciò è in larga parte condivisibile, meno condivisibile è estendere la tesi della relatività della nozione finanziaria di amministrazione come se fosse possibile scindere i campi di attività di una federazione sportiva nazionale, tra quelli per i quali opera la “relatività” della nozione finanziaria e quelli per i quali non opera.

Si intende dire, in altri termini, che una volta inserita una federazione nell’elenco Istat, qualunque ramo della sua attività sarà soggetto ai vincoli derivanti dalle norme di contenimento della spesa pubblica. Il che vuol dire imprimere una

---

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>340</sup> Cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione...cit.*, pp. 177-ss.

torsione pubblicistica, sia pure solo a fini finanziari, a enti che lo stesso art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 ha qualificato come enti di diritto privato<sup>341</sup>.

Sull'altro fronte, invece, si sostiene la correttezza dell'inserimento delle federazioni nell'elenco Istat in quanto i relativi effetti, sicuramente negativi, paiono tuttavia "più che giustificati e condivisibili in uno Stato di diritto, quale è quello italiano, in tempi di ancora grave crisi economica in generale e di difficile contenimento della spesa pubblica in specie"<sup>342</sup>.

Quando ancora dovevano assumersi le decisioni conseguenti alla sentenza n. 12/2015 della Corte dei conti, è intervenuto l'art. 1, comma 479, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 con cui viene disposta la non applicazione alle federazioni sportive nazionali delle norme di contenimento delle spese previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco Istat. Ne consegue che anche ad ammettere la necessità di iscrizione di una federazione nell'elenco, la legge di stabilità per il 2016 ne escluderebbe in concreto l'applicabilità.

Ad avviso di chi scrive, la questione dell'estensibilità alle federazioni sportive nazionali (e, invero, anche al C.O.N.I.) delle norme di contenimento della spesa dovrebbe essere risolta non evocando la nozione funzionale, strumentale, a geometria variabile che è oggi in voga per definire la pubblica amministrazione, ma andando alla radice del problema e cioè guardando al rapporto tra ordinamenti<sup>343</sup>.

Senza occuparsi di temi di assoluto spessore che però esulano dalla presente trattazione, occorre osservare che l'ordinamento sportivo è, fra gli ordinamenti che in modo pluralistico si intersecano con l'ordinamento statale, quello che più sente l'influenza dello Stato. Si pensi a quanto accaduto con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 e con le relative modifiche apportate alla *governance* del C.O.N.I. e alla

---

<sup>341</sup> Non è un caso che l'inclusione della Fier nell'elenco Istat abbia suscitato molta preoccupazione nel mondo sportivo, come riportato da indiscrezioni di stampa contenute in C. ZUNINO, *La Corte dei Conti contro le federazioni: "devono entrare nell'Istat"*, in *La Repubblica*, 3 febbraio 2015.

<sup>342</sup> Cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione...*, cit., pp. 177-ss.

<sup>343</sup> In relazione all'ordinamento sportivo si vedano F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.-TAR*, 11, 2006, pp. 3707-ss.; D. MARTIRE, *Ordinamento e fonti del diritto sportivo*, in AA.VV. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, 2024, pp. 3-ss.; ID., *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020.

trasformazione – non soltanto della ragione sociale – della società Sport e Salute S.p.A. (un tempo C.O.N.I. Servizi S.p.A.).

Il legislatore con quell'intervento ha minato l'indipendenza e l'autonomia del comitato olimpico riconosciuto dall'articolo 27, comma 6, della Carta Olimpica, il quale prevede che i Comitati olimpici nazionali debbano preservare la loro autonomia e indipendenza.

Per ricomporre lo “strappo” e riabilitare il C.O.N.I. agli occhi del C.I.O. è stato necessario intervenire con il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5 e con l'art. 1, commi 917-921, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che hanno ripristinato l'originaria autonomia e indipendenza del C.O.N.I., intervenendo nuovamente sul suo assetto istituzionale.

Ebbene, la (ri)pubblicizzazione del C.O.N.I., mai di fatto sconfessata essendo l'ente ricomparso nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, dovrebbe essere attentamente valutata per evitare bruschi strappi non consoni a un regolare rapporto tra ordinamenti, soprattutto perché l'inserimento nell'elenco Istat impone un'oculata gestione della spesa che, se spinta fino al livello di incidere sull'autonomia degli enti sportivi, potrebbero frustrare le (legittime) “aspirazioni autonomistiche” dei soggetti operanti nell'ordinamento sportivo.

Peraltro, va osservato che l'inserimento nell'elenco Istat delle federazioni sportive nazionali appare contraddittorio rispetto alla tesi per cui le società pubbliche non andrebbero inserite nel predetto elenco.

Si giunge, infatti, a un risultato paradossale, per cui le società pubbliche, pienamente operanti nell'ordinamento statale e con evidenti ricadute per il bilancio pubblico non vengono iscritte, mentre viene prevista l'iscrizione di enti privati operanti anche e *soprattutto* in un altro ordinamento.

A tal riguardo, preme osservare che dalla recente modifica dell'art. 33 Cost., per il quale “la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme” non sembra

possibile trarre una (anacronistica) pubblicizzazione integrale degli enti afferenti al mondo sportivo.

Da tale prezioso intervento potrebbe semmai trarsi il principio opposto, quello del più ampio riconoscimento da parte dell'ordinamento statale, dell'ordinamento sportivo e delle sue prerogative da salvaguardare nel più ampio rispetto dei principi di autonomia a cui è improntato il rapporto tra ordinamenti giuridici.

In altri termini, il rapporto a cui guardare dovrebbe essere semmai quello tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica o le altre confessioni religiose che abbiano stipulato le intese *ex art. 8, comma 3, Cost.*, che, se pure beneficino di contributi pubblici sotto forma dell'otto per mille, non per questo sono iscritte nell'elenco Istat, limitandosi a fornire una rendicontazione sulla destinazione e sull'utilizzo delle relative somme<sup>344</sup>.

Passando a un'altra dibattuta categoria ai fini dell'inserimento in elenco, è recentemente esploso un contenzioso dotato di una certa serialità, che ha riguardato le fondazioni lirico-teatrali, la prima delle quali è stata la Fondazione Rossini Opera Festival, oggetto della sentenza Corte conti, Sez. riunite, 27 novembre 2013, n. 7.

Ad avviso della Corte dei conti, la Fondazione Rossini rientra nel novero di quelle unità istituzionali che vanno inserite nell'elenco Istat in quanto è finanziata per più del 50% mediante contribuzione pubblica e in quanto le amministrazioni comunale (Comune di Pesaro) e regionale (Regione Marche) si estrinseca in un

---

<sup>344</sup> La Chiesa cattolica, insieme allo Stato e alle altre confessioni religiose con le quali è stata stipulata un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., concorre alla ripartizione della quota dell'8 per mille derivante dal gettito dell'IRPEF. Secondo il d.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33 recante il regolamento attuativo della legge 20 maggio 1985, n. 222, la Chiesa cattolica è tenuta a presentare al Ministero dell'interno il rendiconto sull'utilizzo delle somme ricevute dal gettito IRPEF. La Direzione centrale degli Affari dei culti del Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Viminale verifica la rispondenza dell'utilizzo di tali somme alle finalità indicate nella legge n. 222/1985 e nel relativo regolamento attuativo. Una volta svolta tale verifica, il Ministro dell'interno sottoscriverà una relazione di accompagnamento trasmessa, unitamente al predetto rendiconto, al Ministro dell'economia e delle finanze. Sul punto si veda, M. NELLI, *Gli affari dei culti*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, Napoli, 2023, p. 477. Sui problemi relativi alla ripartizione e alla copertura della quota dell'otto per mille a diretta gestione statale, in relazione con la tematica del bilancio, si rinvia a G. LO CONTE, *La riforma del bilancio...*, cit., pp. 758-ss.

controllo della politica generale o del programma della Fondazione medesima, sicché è stata correttamente inserita nell'elenco Istat.

Analoghe considerazioni sono state spese dalla Corte dei conti in merito all'inserimento del Teatro Metastasio di Prato, avendo il collegio ravvisato "nella gestione e nella struttura dell'ente che ricorre la sussistenza dei requisiti previsti dalle disposizioni comunitarie per l'inserimento dell'ente nell'elenco Istat, in quanto la Fondazione "Teatro Metastasio di Prato" produce beni e servizi destinabili non alla vendita nell'ambito di una gestione finanziata prevalentemente con risorse provenienti da pubbliche amministrazioni, ai cui poteri di controllo è, infine, assoggettata".

### **3.4. Il caso delle casse di previdenza privatizzate**

Oltre alle federazioni sportive nazionali e alle Fondazioni teatrali, si è verificato un ulteriore caso controverso di iscrizione nell'elenco Istat.

L'oggetto del contendere non risiedeva nell'iscrizione in sé<sup>345</sup>, quanto nelle conseguenze per l'ente in questione discendenti dall'iscrizione, in forza di una precisa norma di legge.

L'art. 8, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha introdotto una disposizione che prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

In altri termini, la norma in esame ha imposto alle Casse di previdenza privatizzate, in ragione della loro inclusione nell'elenco Istat, di adottare interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti al 5% per il 2012 ed al 10% a partire dal 2013,

---

<sup>345</sup> Che risulta sostanzialmente pacifica, sebbene la dottrina avesse già da tempo indagato la natura degli enti previdenziali, come si ricava ad esempio da F. DE LEONARDIS, *Legalità, autonomia, privatizzazioni*, in *Dir. amm.*, 2, 2000, pp. 241-ss.

nonché di riversare annualmente tali risparmi di spesa sui propri consumi intermedi, al bilancio dello Stato.

Nel caso di specie, dunque, l'iscrizione nell'elenco Istat ha non solo comportato l'immediato assoggettamento dell'ente iscritto (anche se avente natura privata) alle regole di contenimento della spesa, ma ha previsto altresì un contributo diretto, mediante prelievo, al risanamento del bilancio dello Stato. Si tratta, verosimilmente, di una prima esplicitazione concreta del principio di sostenibilità del bilancio introdotto nell'art. 97, comma 1, Cost.

La questione è giunta in Corte costituzionale, rimessa dal Consiglio di Stato che dubitava della legittimità costituzionale della norma in relazione agli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 Cost. nel giudizio proposto dalla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti (CNPADC) avverso tale determinazione.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto illegittimo l'art. 8 del d.l. n. 95/2012 per contrasto con gli artt. 3, 38 e 97 Cost.<sup>346</sup>.

Anzitutto, è stata ritenuta sussistente la violazione dell'art. 3 *sub specie* di irragionevolezza di sacrificare l'interesse istituzionale della CNPADC a beneficio di un generico e macro-economicamente esiguo impiego nel bilancio statale.

Se, infatti, può essere ritenuto conforme a Costituzione un prelievo eccezionale (*id est* una *tantum*) anche nei confronti degli enti che – come la CNPADC – sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti in ragione di un grave turbamento economico, non può essere invece ritenuto conforme a Costituzione un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese. Peraltro, prosegue

---

<sup>346</sup> Sentenza Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 7, con note di G. BERETTA, *La Corte costituzionale boccia il "prelievo forzoso" statale a carico degli enti previdenziali privatizzati*, in *Giur. it.*, 2017, pp. 702-ss.; M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, pp. 347-ss.; P. DE IOANNA, *Illegittimo il prelievo statale sui risparmi delle casse previdenziali private*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2017, pp. 497-ss.; V. MASTROIACOVO, *Le differenti ragioni dell'irragionevolezza di un prelievo forzoso a favore dell'Erario*, in *Giur. cost.*, 1, 2017, pp. 52-ss.

ancora la Consulta, la norma è strutturata nel senso di andare a reperire risorse che sarebbero destinate alle prestazioni previdenziali degli iscritti alla CNPADC, frustrandone la sua missione istituzionale e minando l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale.

La sentenza in esame fornisce l'occasione per verificare, indirettamente, la tenuta costituzionale del sistema dell'elenco Istat e la posizione sul punto della Corte costituzionale.

A tal riguardo, si precisa che la Corte non sconfessa l'elenco Istat, né l'iscrizione della Cassa di previdenza.

Più nel dettaglio, essa si limita a osservare che "l'inserimento in tale elenco ha comportato per l'ente previdenziale la sottoposizione ai pertinenti vincoli di riduzione della spesa. Tuttavia, a differenza della maggior parte degli enti pubblici e dei soggetti inseriti nell'elenco, la CNPADC non gode di finanziamenti pubblici che – anzi – sono vietati dalla legge istitutiva".

Quanto alla natura della Cassa, per la Corte sebbene essa rivesta forma privatistica, non è stato modificato "il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene non solo una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori, ma acquisisce un ruolo rilevante in ambito europeo attraverso l'inclusione delle risultanze del relativo bilancio nel calcolo del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato (PNLpm), mediante le uniformi regole di contabilizzazione del sistema europeo dei conti economici integrati".

Da ciò si ricava il corretto operato dell'Istat nell'iscrivere la CNPADC nell'elenco. E, infatti, la norma colpita dalla declaratoria di incostituzionalità riguarda non la parte relativa all'iscrizione ma solo quella concernente il prelievo in favore dell'Erario.

La pronuncia è importante anche perché ribadisce che i vincoli finanziari europei consentono, in linea generale, il ricorso a misure di *spending review* ma non

escludono un sindacato della Corte costituzionale nel verificare caso per caso la compatibilità di queste misure con altri valori costituzionali in gioco.

In tale prospettiva, la sentenza n. 7/2017 della Corte costituzionale ribadisce che è l'iscrizione all'elenco Istat a far scattare quelle misure di carattere straordinario volte alla riduzione del debito nell'ottica della sua generale sostenibilità. Il che conferma, ove mai ve ne fosse ancora bisogno, la rilevanza della nozione finanziaria di pubblica amministrazione che supera la tradizionale bipartizione privato/pubblico, dal momento che anche enti formalmente privati possono svolgere una funzione pubblica e/o presentare profili di immediata e diretta rilevanza per le finanze pubbliche, comportando perciò il loro assoggettamento ai vincoli finanziari<sup>347</sup>.

#### **4. Regioni, enti locali e altre amministrazioni alla luce dell'art. 97 Cost.**

Si è avuto modo di osservare nel paragrafo 3 che l'art. 97, comma 1, Cost. ha esteso anche alle amministrazioni non territoriali quei principi che l'art. 81 Cost. e l'art. 119 Cost. imponevano il rispetto, rispettivamente, alle amministrazioni statali, regionali e agli enti locali.

In realtà, all'art. 97 Cost. può essere affidata una duplice funzione<sup>348</sup>.

Da un lato, quella di estendere vincoli ad amministrazioni concepite per operare al di fuori delle regole della contabilità pubblica, i vincoli derivanti dall'adesione dell'Italia al *Fiscal compact* e alla nuova *governance* finanziaria europea<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> Cfr. G. COLOMBINI, *La nuova dimensione finanziaria dell'amministrazione*, cit., pp. 279-ss.

<sup>348</sup> Si vedano P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., pp. 16-ss.; C. GOLINO, *Il principio...*, cit., p. 147.

<sup>349</sup> Il processo di "entificazione" dello Stato è risalente nel tempo. Come è noto, le prime forme di enti pubblici si sono avute con la legge Giolitti del 1903, seguita a distanza di circa dieci anni dalla legge istitutiva dell'INA, su proposta del ministro Francesco Saverio Nitti. Il periodo del primo dopoguerra ha visto sorgere enti dedicati ai reduci e ai combattenti. Durante il fascismo la crescita degli enti si è sviluppata notevolmente, finendo con il creare un sistema parastatale, che la prima fase repubblicana non ha smantellato ma a cui, anzi, ha dato continuità come nel caso della Cassa del Mezzogiorno.

Per una ricostruzione storica si vedano: U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit.; F. PERSICO, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1890.

La ragione principe dell'istituzione di enti paralleli allo Stato è la possibilità per questi di agire al di fuori delle regole, essenzialmente, contabili dello Stato. Sul punto si veda V. CERULLI

Dall'altro lato, quella di replicare sul piano amministrativo quei principi (equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito) già previsti a livello costituzionale, operando trasversalmente rispetto alla tradizionale dicotomia politica-amministrazione.

Si tratta di una modifica rilevante perché sintomatica di quell'indirizzo espresso in sede europea di coinvolgere direttamente l'amministrazione nel processo di convergenza verso parametri più finanziariamente accettabili e di risanamento delle finanze pubbliche<sup>350</sup>.

Non è un caso che tutte le amministrazioni, sia quelle statali (comprese gli uffici periferici delle amministrazioni statali, solitamente incorporate nell'unità istituzionale "madre"), sia quelle regionali, sia gli enti locali – e loro enti – sono tutti ricompresi nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche<sup>351</sup>.

---

IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2012, pp. 111-112, ove aggiuntivamente si nota che "Gli enti pubblici [...] sorgono in relazione a due fenomeni tra loro molto diversi. Da una parte sorgono senz'altro per opera di un atto di organizzazione assunto dallo Stato [...], per far fronte a proprie esigenze organizzative e funzionali. [...] Lo Stato, a fronte di una nuova esigenza di amministrazione in senso sostanziale, anziché creare nuovi uffici della propria organizzazione, ovvero attribuire la cura dei relativi interessi pubblici ad uffici esistenti, crea un nuovo ente, cioè un'organizzazione dotata di personalità giuridica distinta dalla propria. [...] L'altro fenomeno può essere indicato come quello del riconoscimento siccome pubbliche, di preesistenti organizzazioni, in genere ascrivibili all'autonomia privata o sociale, comunque differenziate rispetto allo Stato, e all'origine esponenziali di interessi propri del tutto differenziati rispetto a quelli dello Stato". Su questi enti, il legislatore ha previsto, in attuazione dell'art. 100, comma 2, Cost., il coinvolgimento della Corte dei conti, per controllare la gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Secondo la legge 21 marzo 1958, n. 259 tale controllo avviene mediante la nomina di un magistrato della Corte delegato ad assistere alle riunioni degli organi amministrativi e di revisione dell'ente (art. 12 della legge n. 259/1958).

In seguito, gli enti pubblici sono stati riorganizzati ad opera della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Per riferimenti dottrinali si vedano: S. DE GÖTZEN, *Le fondazioni legali tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011; L. GIANI, *L'organizzazione amministrativa*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 115-155; G. NAPOLITANO, *Soggetti privati "enti pubblici"?*, cit., pp. 801-ss.; G. ROSSI, *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 685-ss.; ID., *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, pp. 221-ss.; M. ROVERSI MONACO, *La teoria dell'ente pubblico in forma di società*, Torino, 2004.

<sup>350</sup> Su cui cfr. G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, pp. 740-ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

<sup>351</sup> Va precisato che la riforma del Patto di stabilità e crescita del 29 aprile 2024 si è disegnato un nuovo approccio della *governance* europea "incentrato sull'indicatore di spesa netta, sarà necessario ridisegnare il coinvolgimento delle autonomie territoriali. Per le regioni e gli enti sanitari, i margini per introdurre tetti alla spesa sono limitati. Il rilievo della spesa sanitaria e il meccanismo attuale di copertura con nuove entrate a fronte di eventuali eccedenze di spesa rispetto ai fabbisogni standard rappresenta una salvaguardia sufficiente, da rafforzare semmai per quella non sanitaria. Per gli enti locali, che sostengono la maggior parte della spesa territoriale, è necessario introdurre regole di contenimento; fondamentale sarà trovare un equilibrio tra il contributo alla finanza pubblica e le

Restando confinati nell'ambito dell'organizzazione amministrativa e dei suoi principi, ci si chiede se l'art. 97 Cost. abbia prodotto cambiamenti anche nell'organizzazione di questi enti e nel rapporto tra questi enti e gli organi statali.

Sotto il primo profilo, i cambiamenti sarebbero minimi per le amministrazioni statali e gli enti regionali e locali, in quanto già di per sé sarebbero coinvolti nel processo di risanamento finanziario. L'iscrizione nell'elenco Istat non produrrebbe alcun ulteriore vincolo che non sarebbe già esteso a simili enti<sup>352</sup>.

---

prerogative costituzionali delle autonomie territoriali, ma anche evitare una compressione della spesa produttiva, come gli investimenti e un eccessivo tecnicismo e complessità delle regole, che renderebbero difficile la programmazione di bilancio delle amministrazioni locali”, cfr. Corte dei Conti, Sez. Riun., 14 maggio 2024, Audizione..., cit., pp. 42-43.

<sup>352</sup> Di cambiamenti minimi sembra potersi parlare giacché con il nuovo comma 1, l'art. 97 Cost. recepisce sul piano costituzionale i principi già ricavabili dalla legislazione ordinaria (su tutti il criterio di economicità). Seppur minimi, tuttavia, i cambiamenti non sembrano produrre conseguenze irrilevanti. Infatti, l'art. 97, comma 1, Cost. sembra consentire l'implementazione di “di un sindacato di costituzionalità più penetrante e pervasivo, nei confronti delle leggi regionali di bilancio e finanziarie (in specie sulle forme, e sulle quantità, degli indebitamenti in esse programmati), nonché delle singole leggi regionali di spesa”, cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691.ss.; in tema anche G. RIVOSACCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 3, 2012, pp. 2335-ss.

Il teorizzato sindacato di costituzionalità più pervasivo e penetrante, per ora, è eventualmente limitato alle sole questioni di legittimità costituzionale, non estendendosi agli altri giudizi di competenza della Consulta. Si fa riferimento, ad esempio, al conflitto di attribuzione sollevati dalle regioni contro lo Stato, segnatamente la Corte dei conti, in caso di pronunce di condanna del giudice erariale di consiglieri regionali, i quali chiamano in causa l'art. 122, comma 4, Cost. per sostenere l'insindacabilità delle loro posizioni. Tale posizione, pure profondamente dibattuta nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, è stata confermata dal Giudice delle leggi – da ultimo – con la sentenza 11 aprile 2022, n. 90. Un'ampia ricostruzione di tali profili, a cui è possibile solo accennare in questa sede, è contenuta in L. CARBONE, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e i riflessi sul giudizio di responsabilità per danno erariale*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2023, 2, pp. 1043-1062. A diverse conclusioni è giunta Corte cost., 22 luglio 2022, n. 184, che ha respinto i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato, a seguito della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, 17 dicembre 2021, n. 20/2021/DELC, resa in sede di approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del rendiconto consolidato dell'esercizio 2019, su cui si veda L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 139-ss.

Un altro profilo su cui l'art. 97, comma 1, Cost. pare essere innovativo è rappresentato dal caso affrontato da Corte cost., 29 aprile 2021, n. 80, in cui è stata dichiarata incostituzionale l'art. 39-ter del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 che consentiva un'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, precludendo un corretto ripiano del disavanzo e finendo per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria. La pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, in quanto, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso.

Tale sentenza consolida un indirizzo inaugurato già dalla pronuncia Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184, che aveva enunciato statuito che “il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a

Risposta di tono diverso dovrebbe invece darsi al secondo interrogativo, con cui ci si domanda se l'art. 97 Cost. non abbia sconvolto il tema dei rapporti tra organi statali, regionali e comunali.

L'art. 120, comma 2, Cost. ammette il potere sostitutivo del Governo “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'*unità economica* e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”<sup>353</sup>.

Non può sfuggire il riferimento all'unità economica, che risulterebbe ampliata dalla natura dei vincoli fissati dal comma 1 dell'art. 97.

Se l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito venissero intesi come rigidi criteri a cui tutte le pubbliche amministrazioni devono attenersi, il Governo avrebbe buon gioco a utilizzare il potere sostitutivo nei confronti di quegli enti del governo locale o regionale che non rispettino tale principio. Se, invece, tali principi venissero intesi come criteri della discrezionalità, cioè analoghi al buon andamento, il ricorso al potere sostitutivo da parte del Governo sarebbe sì più difficile da realizzare, ma non per questo sarebbe impossibile, né sarebbe insostenibile – sul

---

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. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità”. Si tratta di argomentazioni riprese dalla pronuncia n. 80/2021 e riportate al piano di ripianamento degli enti locali. In entrambe le pronunce, un ruolo portante nell'*iter* logico-argomentativo seguito dal Giudice delle leggi è rappresentato dall'art. 97 Cost. Per approfondimenti si veda C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giur. cost.*, 2, 2021, pp. 988-991.

<sup>353</sup> In generale sul potere sostitutivo si veda C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. amm.*, 4, 2007, pp. 895-ss.; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, in *Giur. cost.*, 5, 2004, pp. 3390-ss.; F. COSTANTINO, *Il potere sostitutivo nei confronti delle comunità montane tra sussidiarietà, principio del giusto procedimento e codice delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 3, 2007, pp. 587-ss.; R. DI GIGLIO, *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra Stato e regione*, in *Foro amm.*, 10, 2020, pp. 1959-ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 184-ss.; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2, 2003, pp. 1207-ss.

piano teorico – giustificarne la legittimità in presenza di preponderanti interessi finanziari, che sarebbero “rinforzati” proprio dall’art. 97 Cost.

Si verificherebbe una torsione in senso finanziario del potere sostitutivo, da spiegarsi non solo in una logica di ragionevolezza, leale collaborazione tra i diversi livelli di governo e, comunque, nel rispetto dell’autonomia riconosciuta agli enti territoriali, ma da esercitarsi in una logica finanziaria che, o in senso assoluto, o nell’ambito di un ponderato bilanciamento tra contrapposti interessi, favorirebbe l’unitaria e accentrata gestione del bilancio e della sostenibilità del debito.

Va, poi, precisato che tale torsione finanziaria si verificherebbe non solo al ricorrere di inadempimenti in merito ad attività non discrezionali nell’*an*, nel *quomodo* e nel quando decisi dagli organi di governo dell’ente, ma si estenderebbe al ricorrere di inadempimenti o di cattiva gestione da parte degli organi amministrativi.

Si pensi al caso di un ente territoriale il cui organo di governo metta la propria struttura amministrativa nelle condizioni di dare applicazione all’art. 97, comma 1, Cost., ma ciononostante il livello amministrativo non agisce conseguentemente. È possibile, in tale scenario, ricorrere al potere sostitutivo da parte del Governo nel caso in cui l’organo di governo dell’ente commissariando decida di non intervenire nei confronti della propria struttura burocratica?

Una risposta affermativa non sarebbe del tutto inverosimile ma, va detto, l’esercizio di tale potere sarebbe comunque imputabile a un’inerzia degli organi di governo dell’ente, non tanto a una ipotesi di cattiva gestione amministrativa<sup>354</sup>.

---

<sup>354</sup> Tanto è vero che il potere sostitutivo è stato ricondotto al principio di continuità delle funzioni amministrative. In senso contrario, si veda N. PAOLANTONIO, *Note sul c.d. principio di continuità nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2011, pp. 443-ss. per il quale “Dalle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale si ricava quindi che il potere sostitutivo non è davvero espressione di esigenze di continuità della funzione amministrativa”. Lo stesso A. riconosce tuttavia che “Quanto al potere sostitutivo dello Stato, esso non ha ad oggetto la sostituzione di organi, ma di enti, e si estende alla surroga nell’esercizio di funzioni non solo amministrative, ma anche legislative, ferma restando la garanzia del principio di leale collaborazione allorché la materia oggetto di intervento sia caratterizzata da interferenze di competenza concorrente: è quindi evidente che si è di fronte ad un istituto che mira a tutelare interessi costituzionali di rango primario, quali l’unità giuridica e l’unità economica, la cui cura prescinde dalla logica propria della sostituzione funzionale a garantire la continuità, che presuppone una sostanziale inerzia, o stasi, nell’esercizio del potere (amministrativo, laddove, si ripete, l’intervento sostitutivo dello Stato può tradursi anche

Pertanto, la *ratio* del potere sostitutivo di sostituirsi a organi di governo regionale e/o locale verrebbe fatta salva. Al più, si può ipotizzare una maggiore flessibilità nell'esercizio del potere sostitutivo al ricorrere di ipotesi quanto meno prive soltanto in parte di discrezionalità e solo in presenza di preminenti interessi finanziari.

È la medesima logica sottesa ai controlli di tipo collaborativo della Corte dei conti in base ai quali, l'organo di controllo svolge una verifica dell'attività dei comuni e delle regioni ma senza implicare un ritorno a un modello di controllo in senso stretto di cui all'art. 128 Cost., ormai abrogato<sup>355</sup>.

Per quanto riguarda, invece, gli enti non territoriali, l'art. 97, comma 1, Cost. rafforza sia la posizione degli organi di governo, sia la posizione della struttura amministrativa.

La distinzione imposta dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001<sup>356</sup> viene infatti parzialmente superata in una logica trasversale improntata alla salvaguardia della finanza pubblica, per cui non appare più rilevante capire se la disfunzione attenga alla fase di indirizzo o a quella relativa alla gestione amministrativa. Ciò che rileva è evitare che ci siano orientamenti difforni rispetto al forte parametro finanziario imperante nelle amministrazioni pubbliche<sup>357</sup>.

---

nell'adozione di misure di rango legislativo)". Si veda in giurisprudenza Corte cost., 14 maggio 2010, n. 176.

Sull'incidenza della riforma in relazione al procedimento amministrativo (e alle funzioni amministrative in generale) si veda P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-regione*, in *Dir. amm.*, 1, 2007, pp. 105-ss.

<sup>355</sup> Sul punto si veda G. BOTTINO, *I controlli amministrativi nel nuovo titolo V Cost.: organizzazione, soggetti e forme, controlli «collaborativi». Spunti di riflessione*, in *Foro amm.-TAR*, 10, 2004, pp. 3208-ss.; L. BRUNETTI, *Considerazioni sul potere di annullamento di cui all'art. 138 T.U.E.L. e sulla sua riconducibilità all'art. 120, comma 2, Cost.*, in *Dir. amm.*, 3, 2006, pp. 721-ss.; R. DICKMANN, *Sussidiarietà e potere sostitutivo. Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Ad. Gen. n. 2 del 2002)*, in *Foro amm.-CdS*, 3, 2002, pp. 849-ss.

<sup>356</sup> Secondo cui "Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro".

<sup>357</sup> È stato osservato che nell'ordinamento italiano "Il tentativo di introdurre un più marcato principio di distinzione è stato però disatteso nella prassi applicativa", nel senso che anche il modello della separazione tra politica e amministrazione predicato dal d.lgs. n. 165/2001 non ha prodotto una così netta e reale separazione tra le due sfere, sicché potrebbe apparire giustificato il superamento di tale distinzione quanto meno nell'ottica della trasversalità finanziaria, cfr. AA.VV., *I responsabili dell'efficienza: politica vs burocrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1215-ss.; si veda altresì S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione: un bilancio*, in *Riv. trim. dir.*

## 5. L'attività amministrativa e l'art. 97 Cost.

È opinione pacifica, affermatasi nella vigenza della versione originale dell'art. 97 Cost., quella per cui i principi ivi contemplati sono riferibili non soltanto all'organizzazione amministrativa ma anche all'azione dell'amministrazione pubblica e, dunque, ai rapporti di questa con i privati<sup>358</sup>.

Simile affermazione sembra trovare conferma anche nel nuovo assetto dell'art. 97<sup>359</sup>. Leggendo i principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito si possono scorgere profili di continuità con il principio di buon andamento e con i suoi tradizionali corollari dell'efficienza, efficacia ed economicità<sup>360</sup>.

Naturalmente, la correttezza di tale assunto dipende essenzialmente da come si intende qualificare i due principi introdotti con la novella costituzionale del 2012.

---

*pubbl.*, 1, 2012, pp. 39-ss.; M. CAMMELLI, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Lav. P.a.*, 2, 2003, pp. 257-ss.; S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. P.a.*, 2, 2003, pp. 231-ss.

<sup>358</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., p. 165 secondo cui “anche sul versante dell'organizzazione [nonché...] sul versante dell'attività, la pubblica amministrazione non opera in una situazione di autonomia e di libertà ma è sempre tenuta al rispetto di regole e vincoli posti in vario modo dalla legge sulla base dei principi costituzionali, intesi a far sì che tutto il suo operare sia rapportato agli scopi di pubblico interesse per i quali essa è costituita”. Secondo l'impostazione dell'A., tali principi e vincoli rientrano nel concetto di buon andamento che “coincide con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione quanto su quello della sua attività”.

Secondo A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 189, il principio di buon andamento “concerne l'ordinazione dell'amministrazione al suo fine primario, cioè all'interesse pubblico specifico e si pone perciò come il canone regolativo primario della funzione” e prosegue “la stessa giurisprudenza amministrativa sembra affermare senza esitazione l'incidenza di tali principi sull'attività amministrativa”.

Si veda poi la ricostruzione fornita da F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo...*, cit., pp. 21-ss. in cui l'A. passa in rassegna la più significativa giurisprudenza costituzionale sui principi della pubblica amministrazione.

Va sempre tenuto a mente l'insegnamento di B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, cit., p. 700, secondo cui “per esaminare l'attività amministrativa, occorre innanzitutto considerare le funzioni, perché dalla loro natura e dai loro caratteri dipendono i principi e le regole che disciplinano l'attività amministrativa stessa”. In altri termini, cfr. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 24, 1959, p. 11.

<sup>359</sup> In tal senso si veda N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione...*, cit., p. 430.

<sup>360</sup> Non ultimo il fatto che il comma 1 dell'art. 97 Cost. contiene la parola “assicurare”, ossia la stessa utilizzata al comma 2 a proposito dei principi di buon andamento e imparzialità, come osserva G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691-ss. Sulle conseguenze della nuova versione dell'art. 97, comma 1, Cost., si veda anche M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio...*, cit., pp. 623-ss.

Come si è accennato in precedenza, tre possono essere i modi di intendere i suddetti principi<sup>361</sup>.

Il primo è ritenere che l'obbligo di equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito corrisponda in realtà a una norma di principio o programmatica, priva di portata precettiva. In tal caso, il primo comma dell'art. 97 Cost. avrebbe più un significato di guida per il legislatore e per l'amministrazione per orientare l'azione dei pubblici poteri nel senso di conseguire – come obiettivo non giuridicamente vincolante – un risparmio di spesa.

Si tratta di uno scenario difficile da credere, specie sulla scorta di quella giurisprudenza costituzionale che da tempo esclude radicalmente che la Costituzione contenga norme programmatiche.

Il secondo modo di concepire la riforma del 2012 è quello di intendere i due vincoli del primo comma dell'art. 97 Cost. come due obblighi imperativi che, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, imprimono una torsione finanziaria a tutta l'attività amministrativa, che risulterà interamente vincolata al rispetto di quegli obblighi finanziariamente collegati. La tutela finanziaria dell'amministrazione diverrebbe un valore preminente e da garantire in senso (tendenzialmente) assoluto.

Le vicende successive all'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione sembrano escludere una simile interpretazione degli obblighi contenuti nel primo comma dell'art. 97 Cost.<sup>362</sup>.

Si giunge, così, alla terza ipotesi per la quale equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito rappresentano dei canoni della discrezionalità, esattamente come il buon andamento. L'esigenza di tutela della stabilità finanziaria del Paese e il

---

<sup>361</sup> Riassunti da G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97...*, cit., pp. 691-ss., che – rifacendosi alla tesi di Merusi sui diritti finanziariamente condizionati – afferma come il nuovo art. 97 Cost. potrebbe “finanziariamente condizionare tutto il diritto amministrativo italiano”.

<sup>362</sup> Secondo C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss, suscita sconcerto “se questo diventasse il valore primo che devono rispettare le pubbliche amministrazioni, l'intera concezione dell'attività e delle finalità degli apparati amministrativi potrebbe risultare messa in crisi”.

contenimento della spesa pubblica rappresenterebbe dei valori da bilanciare insieme ad altri valori rinvenibili di volta in volta.

Quest'ultimo scenario, che si presenta come il più realistico specialmente dopo la potente affermazione della Corte costituzionale secondo cui non esistono diritti tiranni<sup>363</sup>, permette di trattare nell'attività amministrativa i vincoli di bilancio alla stregua del buon andamento e ribadisce indirettamente la tesi secondo cui il bilancio sia un bene pubblico (su cui si veda *infra*)<sup>364</sup>.

Dal legame profondo tra diritti e risorse finanziarie si rafforza il legame tra l'intero art. 97 Cost. e l'attività amministrativa, essendo le posizioni giuridiche dei privati influenzate dal modo in cui si applicano i principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione.

Come è stato autorevolmente sostenuto “l’inserimento [...] dell’obbligo dell’equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico viene ad avere una rilevanza non soltanto perché vieta all’amministrazione comportamenti non virtuosi, ma perché pone a livello costituzionale un principio, l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, appunto, che è in grado di influire anche sui rapporti tra cittadino e amministrazione”<sup>365</sup>.

Impostata in questi termini, la questione impone di verificare in modo ancora più attento la complessa dinamica esistente tra i diritti e il loro peso in termini finanziari e, dunque, il rapporto tra i diritti e il loro costo.

---

<sup>363</sup> Cfr. Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85 e, con riferimento al tema dei diritti sociali e del loro intrinseco bilanciamento con altri diritti, cfr. S. SCIARRA, *I diritti sociali...*, cit., pp. 347-ss.

<sup>364</sup> Cfr. M. DEGNI-P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit.; F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., p. 743.

<sup>365</sup> Cfr. C.E. GALLO, *Contabilità pubblica e posizione soggettiva dei cittadini*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, I, Napoli, 2013, pp. 219-ss., che a sostegno di quanto osservato aggiunge “Il rapporto fra la pretesa del singolo a che l’amministrazione si comporti correttamente nei suoi confronti e le previsioni di cui all’art. 97 Cost. conformano, perciò, la posizione soggettiva, che si troverà disciplinata, a livello addirittura di principi costituzionali, alla stessa esigenza che il debito pubblico non sia reso insostenibile” e poi prosegue “il passaggio del principio dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito dalle regole ordinarie della contabilità pubblica, contenute in legge o addirittura in discipline regolamentari, alla Carta Costituzionale, fa sì che la prescrizione, originariamente di ordinamento speciale, diventi una prescrizione di ordinamento generale; se, in precedenza, era l’amministrazione in quanto tale a dover rispettare la regola, oggi la regola si impone anche ai cittadini che vengano in contatto con l’amministrazione”. In questo senso si può giustificare l’incidenza diretta del nuovo art. 97, comma 1, Cost., sulle posizioni dei privati. In termini adesivi a tela ricostruzione si veda anche G. BOTTINO, *Il nuovo art. 97...*, cit., pp. 692-ss.

## 5.1. Interessi e discrezionalità della pubblica amministrazione

Il legame tra bilancio e diritti dei cittadini impone riflessioni in merito al ruolo del legislatore e dell'amministrazione.

Il legislatore, essendo tendenzialmente libero nei fini, potrebbe decidere – viste le esigenze di bilancio – di restringere il campo di azione delle politiche pubbliche, escludendo che talune materie assurgano a una dimensione pubblicistica<sup>366</sup>.

Si tratterebbe di un arretramento da alcuni settori ormai ampiamente pubblicizzati che, per quanto non auspicabile, sarebbe pur sempre possibile.

Una simile eventualità non appare tanto diverso da quanto si è verificato nel biennio 1992-1993, ove si è messa in campo la privatizzazione di una folta schiera di enti pubblici economici nel tentativo di salvaguardare i saldi di bilancio, che ha comunque comportato una riduzione del ruolo del pubblico in alcuni settori (come testimonia la scomparsa della stessa categoria degli enti pubblici economici)<sup>367</sup>.

A fronte della crisi del 2012 sembra che si sia seguita una diversa impostazione: quella di introdurre vincoli finanziari, direttamente riferibili e applicabili dall'amministrazione, con l'intento di limitarne i margini di intervento.

Ciò che accomuna i due momenti di crisi è lo sguardo di sfavore verso l'amministrazione pubblica, intesa spesso come un problema per il Paese e per la

---

<sup>366</sup> Sarebbe un percorso uguale e contrario rispetto a quello messo in luce da V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., p. 112, ove si dava conto del “riconoscimento, siccome pubbliche, di preesistenti organizzazioni, in genere ascrivibili all'autonomia privata o sociale”. Se questa è stata la spinta sottesa all'istituzione degli enti pubblici in un contesto storico di ampliamento della sfera pubblica, non può escludersi che in epoche diverse si inneschi un meccanismo inverso, a tutela delle esigenze finanziarie dell'amministrazione. Il che, s'aggiunge, non è certamente auspicabile ma è pur sempre possibile.

Così facendo si ridurrebbe la sfera pubblica per ragioni finanziarie, come ha sostenuto M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, pp. 195-197.

Osserva G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss. che “se lo Stato ha poche risorse e deve magari scegliere quali interessi tutelare, è facile immaginare che alcuni diritti possano essere trascurati se non abbandonati del tutto. Più sono scarse le risorse e maggiore è la probabilità che alcuni diritti vengano abbandonati”.

<sup>367</sup> Cfr. A. PETRETTO, *Privatizzazioni e finanza pubblica*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*, Firenze, 2018, pp. 15-ss.; S. CASSESE, *Le privatizzazioni e il nuovo interventismo*, G. MORBIDELLI (a cura di), *Le privatizzazioni...*, cit., p. 11; ma si veda anche F. DE LEONARDIS, *Legalità...*, cit., pp. 241-ss.

sua crescita economica, come testimonia l'annosa questione dell'eccessiva burocrazia che peserebbe come un macigno sul debito pubblico<sup>368</sup>.

Oggi non sembra sia facilmente percorribile la strada della privatizzazione, se non altro per la sostanziale assenza di enti da privatizzare.

Cionondimeno, è possibile ridurre la sfera pubblica utilizzando quella flessibilità costituzionalmente prevista facendo ricorso alla sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., che consente ai privati di intervenire in luogo della pubblica amministrazione, al fine di erogare prestazioni utili per la collettività<sup>369</sup>.

Gli unici vincoli di cui il legislatore dovrebbe tenere conto sono quelli discendenti direttamente dalla Costituzione, da cui si evince chiaramente la non pubblicizzabilità di alcuni interessi. È quanto accade, ad esempio, in materia sindacale, religiosa e per quanto riguarda la libertà religiosa e le altre libertà fondamentali<sup>370</sup>.

Al netto di tali vincoli, il legislatore potrebbe decidere quali interessi affidare all'amministrazione tenuto conto delle esigenze contabili-finanziarie<sup>371</sup>.

---

<sup>368</sup> Cfr. ITALIADECIDE, *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese. Rapporto 2015*, Bologna, 2015; nonché la ricerca pubblicata nel 2016 da ASPEN INSTITUTE ITALIA, *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, e-book consultabile sul sito [www.aspeninstituteitalia.it](http://www.aspeninstituteitalia.it); F. PANETTA, *Considerazioni finali del Governatore Relazione annuale anno 2023 – centotrentesimo esercizio*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 20, secondo cui “L'azione pubblica svolge un ruolo fondamentale per il funzionamento dell'economia, e non solo per le risorse che mette in campo. Alcune riforme attuate negli anni scorsi hanno avuto effetti positivi su produttività e crescita”.

<sup>369</sup> Va precisato che a seguito della pandemia da Covid-19 le istituzioni nazionali ed europee hanno mutato posizione, rinforzando il ruolo del settore pubblico in molti ambiti nevralgici, dalla sanità, alla scuola, ecc. È anche per questo che parte delle risorse del P.N.R.R. sono state stanziare per progetti di rafforzamento delle capacità amministrative del Paese, dando vita a una stagione di concorsi avente l'obiettivo di reclutare nuove leve nell'amministrazione.

<sup>370</sup> Cfr. D. SORACE, *Un'idea di amministrazione pubblica*, cit., pp. 461-ss.; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023, pp. 36-ss.

<sup>371</sup> Così impostato il tema si presta anche per essere analizzato nella prospettiva dell'organizzazione amministrativa, ove si assuma che l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione ne costituisca il suo elemento costitutivo.

Si vedano G. CORSO, *Funzione amministrativa e costituzione europea*, in A. CELOTTO (a cura di), *Processo costituente e diritti fondamentali, Atti del convegno organizzato dal Centro di Eccellenza in diritto europeo, Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi Roma Tre, 14 febbraio 2004*, Torino, 2004; ID., *Attività amministrativa e mercato*, in *Riv. giur. quadr. dei pubblici servizi*, 1999, pp. 7-ss.; M. LOTTINI, *Il mercato europeo...*, cit., pp. 176-ss., che contiene un'accurata ricostruzione di come ruota il tema degli interessi da perseguire per le organizzazioni pubbliche nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Quale che sia la sua scelta, la pubblica amministrazione è comunque tenuta a seguire l'indicazione del legislatore, dal momento che il principio di legalità fa sì che spetti in definitiva al legislatore trovare il modo per assicurare che le pubbliche amministrazioni possano svolgere i compiti loro affidati assicurando al contempo l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito<sup>372</sup>.

Chiarito che il legislatore gode di margini di flessibilità nel selezionare gli interessi rimessi alla cura di una pubblica amministrazione, occorre verificare come la vigente formulazione dell'art. 97, comma 1, Cost. abbia inciso sull'attività amministrativa e, segnatamente, sull'attività discrezionale<sup>373</sup>.

---

<sup>372</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità...*, cit. pp. 703-ss.; F. SATTA, *Principio di legalità...*, cit., 1969. In merito al rapporto tra norma giuridica, dunque tra legge, e potere amministrativo si vedano A. CERRI, *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, XXIII, 1990, p. 5; G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992; V. FROSINI, *Potere (teoria generale)*, in *Nss. D.I.*, Torino, 1968, p. 440; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1949, ristampa del 1990, pp. 7-ss.; A. LENER, *Potere (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 616; G. MIELE, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, p. 116; A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, II, Milano, 1962, pp. 175-ss.; S. ROMANO, *Poteri e potestà*, in M. CROCE -M. GOLDONI (a cura di), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Macerata, 2019, p. 178.

<sup>373</sup> La discrezionalità amministrativa è una nozione caratterizzante il diritto amministrativo, diffusamente indagata dalla dottrina. Tra le molte definizioni offerte si prenda quella di V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., p. 281, secondo cui la discrezionalità amministrativa è l'ambito di scelta "nel quale l'Amministrazione si muove, prescegliendo tra più soluzioni possibili a fronte delle esigenze di cura di un determinato interesse, quella che risulta più conforme alle esigenze medesime". Il potere discrezionale si caratterizza per il contenuto aperto della fattispecie legale che lo pone. All'autorità amministrativa spetta un ambito più o meno ampio di possibilità di scelta circa diversi aspetti delle misure da adottare, da determinarsi con riferimento ad un determinato assetto di interessi in gioco. La posizione soggettiva delle autorità amministrative nell'esercizio del potere non è rapportabile allo schema comune dell'autonomia: come capacità di libera determinazione dei propri fini. L'esercizio del potere, si è detto, è vincolato nel fine".

In senso analogo, si guardi quanto sostenuto da F.G. COCCA-E. FOLLIERI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in F.G. COCCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 171-ss. ove si osserva che "la questione è tutta qui: se la norma disciplina in modo compiuto l'azione amministrativa e, nel concreto, non vi sono (ulteriori) spazi di scelta, si è in presenza di potere vincolato; se, viceversa, la norma non opera, a monte, la scelta che deve essere effettuata dall'amministrazione nel concreto oppure la realtà pone un'evenienza non prevista, si è di fronte ad un potere discrezionale". Gli AA. proseguono evidenziando il progressivo ampliamento della sindacabilità del potere discrezionale in sede giurisdizionale, distinguendo in ciò l'area della discrezionalità (sindacabile) dal merito amministrativo (insindacabile). Il merito è quella scelta dell'amministrazione "tra più soluzioni, tutte al contempo ragionevoli e legittime, in base a criteri di opportunità e convenienza, e sono, come tali, sottratte al sindacato di legittimità". Sul merito si veda A. ROMANO TASSONE, *Sulle vicende del concetto di merito*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 517-ss.

Per approfondimenti in dottrina si vedano: G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit.; G. BARONE, *Discrezionalità*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, cit.; G. BOTTINO, *Equità e discrezionalità amministrativa*, Milano, 2004; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, pp. 463-ss.; E. FOLLIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità pure o amministrativa. Le figure sintomatiche sono norme giuridiche, non sintomi*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, pp. 30-ss.;

Sul punto, si sostiene l'idea per cui il bilanciamento dei vincoli finanziari, sebbene non totalmente preminente, parta da una posizione privilegiata<sup>374</sup>.

In altri termini, non sarebbe un "semplice" valore e/o contrapposto interesse che l'amministrazione deve tenere in considerazione nell'esercizio della discrezionalità, ma avrebbe una posizione più "forte" in ragione del legame inscindibile tra l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito e l'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 97, comma 1, Cost., infatti, contiene un espresso riferimento all'ordinamento eurounitario quando afferma che gli obblighi ivi stabiliti devono essere rispettati "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea".

Questo richiamo esplicito all'ordinamento sovranazionale avrebbe il precipuo significato di traslare sul campo dell'attività amministrativa, la regola desumibile

---

M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, cit.; C. MORTATI, *Note sul potere discrezionale*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, pp. 997-ss.; V. OTTAVIANO, *Studi sul merito amministrativo*, cit., pp. 308-ss.; N. PAOLANTONIO, *Interesse pubblico specifico ed apprezzamenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 413-ss.; ID., *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000, pp. 319-ss.; G. PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, pp. 3165-ss.; A. PIRAS, *Discrezionalità*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, pp. 67-ss.; F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 1045-ss.

<sup>374</sup> Con il che si negherebbe la tesi per cui con la partecipazione al procedimento si verrebbe a creare una totale parificazione delle diverse posizioni in gioco che condurrebbero la funzione amministrativa verso un modello di codecisione. È questa la prospettiva di A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel provvedimento amministrativo*, Milano, 1996, pp. 77-ss e, più in generale, della Scuola riconducibile a Scoca.

In senso contrario, invece, e dunque astrattamente favorevole alla tesi qui sostenuta, si pone A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 443, secondo cui "l'accoglimento della posizione paritaria delle parti ai fini decisori si scontra infatti con l'obiezione, innegabile, per cui, se può sicuramente affermarsi che le valutazioni compiute durante la fase istruttoria partecipino già della decisione che si verrà a determinare, le scelte che intervengono all'interno dell'arco decisionale risultano comunque demandate all'autorità procedente, la quale ne assume la responsabilità". Si veda *amplius*, F. FRACCHIA, *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 34-36; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 347-ss.; M. NIGRO, *Relazione introduttiva*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, pp. 15-ss.; G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Diritto e società*, 1996, 4, pp. 488-ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, pp. 13-ss.; M.T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Milano, 1991, pp. 73-ss.; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, p. 352; A. TRAVI, *Interessi procedimentali e pretese partecipative: un dibattito aperto (A proposito di due contributi di Duret e Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 543-ss.; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, pp. 636.

dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., valida per l'attività legislativa, rafforzando il bilanciamento della discrezionalità in presenza di vincoli finanziari<sup>375</sup>.

Ciò non vuol dire che l'amministrazione debba assicurare sempre una preminenza ai vincoli di bilancio, ormai entrati nel bilanciamento della discrezionalità. Significa, più semplicemente, che se l'amministrazione decidesse di adottare una soluzione che sacrificasse il rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito a fronte di un contro-interesse di particolare valore, dovrebbe adottare quantomeno una motivazione rafforzata che giustifichi una simile scelta<sup>376</sup>.

L'estensione sul piano amministrativo della primazia del diritto eurounitario, se già possibile in via interpretativa, è oggi acclarata leggendo il testo dell'art. 97, comma 1, Cost., che avrebbe introdotto espressamente nell'attività amministrativa il rispetto dei contro limiti quale unico caso in cui l'amministrazione può venire meno alla primazia del diritto UE<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> Si vedano sul punto P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., 16 s.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio...*, cit., p. 30; N. LUPO, *Il nuovo art. 81...*, cit., p. 430; G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa*, cit., 418 secondo cui l'art. 97 rafforza "la portata e l'incidenza del diritto dell'Unione sulla legalità dell'amministrazione". Il fatto che l'ordinamento dell'Unione europea possa entrare in modo più diretto come parametro della legalità dell'azione amministrativa rafforza la tradizionale posizione della giurisprudenza della Corte di Giustizia e quella nazionale, secondo cui l'atto amministrativo confliggente con il diritto eurounitario sia illegittimo.

F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., p. 743 sostiene che il bilancio – essendo un bene pubblico – "coinvolge interessi diffusi della comunità amministrata [che] non sempre si traducono in interessi legittimi o addirittura in diritti soggettivi: l'emanazione di provvedimenti (amministrativi o legislativi) a rilevanza esterna, consequenziali alle scelte allocative cristallizzate in bilancio, si ripercuotono su comunità indifferenziate ( il mercato, i cittadini, i creditori) che hanno rilevanza costituzionale (art. 41, art. 114, art. 2 Cost.) e che vanno tutelate". Ne consegue che il bilanciamento in sede di esercizio della discrezionalità serve proprio a garantire il corretto assetto di interessi, anche di quell'interesse a preservare il bilancio come bene pubblico.

<sup>376</sup> In senso adesivo si veda G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss. Inoltre, si veda anche G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale...*, cit., pp. 1-ss., secondo cui l'equilibrio di bilancio "è un elemento che deve essere attentamente valutato nelle necessarie operazioni di bilanciamento che devono essere svolte ogni qual volta il legislatore o, in seconda battuta, il giudice costituzionale, si trovino a disciplinare una fattispecie che vede l'affermazione di un diritto sociale scontrarsi con la scarsità delle risorse".

<sup>377</sup> Si veda G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale...*, cit., p. 22. In senso contrario sembra porsi G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., nella parte in cui, preso atto della differente formulazione normativa dell'art. 81 Cost. rispetto al *Fiscal compact*, conclude in favore della norma costituzionale, proprio perché esclude di poter riferire al *Fiscal compact* la tesi dei controlimiti, applicabile soltanto agli atti dell'Unione europea. C'è da dire che, sebbene tale soluzione appaia corretta sul piano formale, dal punto di vista sostanziale appare più difficile da condividere, in ragione del fatto che, per effetto del *Fiscal compact*, l'Unione europea adotta atti e apre procedure che ne applicano le regole. Non vi sono dubbi sul fatto che a tali atti siano applicabili i controlimiti

Tale posizione preminente rivestita dagli obblighi di cui all'art. 97, comma 1, Cost., fa sì che la sostenibilità del debito pubblico diventi interesse primario di tutte le amministrazioni, affidando a tutti gli enti inclusi nell'elenco Istat il compito di garantire la stabilità finanziaria del Paese e la riduzione del debito, con ciò dando concretezza al bilancio come bene pubblico, la cui cura spetta alle singole amministrazioni<sup>378</sup>. Il che comporta l'obbligo per ogni amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, di tenere in debita considerazione le conseguenze in termini finanziari delle proprie scelte.

È questa, ad avviso di chi scrive, una delle maggiori novità introdotte con la riforma del 2012, che sarebbe confermata dalla qualificazione del bilancio come

---

in quanto atti effettivamente dell'Unione europea. Più condivisibile appare la tesi secondo cui "la Costituzione indica l'*an* dell'intervento pubblico ma non il *quomodo* cioè i mezzi di cui dovrebbero disporre le singole amministrazioni per far fronte all'impegno previsto dalla Costituzione".

Un approfondimento sul rapporto tra le diverse fonti del diritto è contenuto in N. D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 10-ss.<sup>378</sup> È bene precisare che la dottrina ha operato una distinzione tra interessi pubblici primari, rimessi alla cura dell'amministrazione procedente, e interessi pubblici secondari, tutelati da altre amministrazioni, si veda sul punto F.G. SCOCA-E. FOLLIERI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, cit., p. 172. Tale distinzione evoca la funzionalizzazione dell'attività amministrativa, su cui si sofferma anche B.G. MATTARELLA, *L'attività*, cit., p. 701-ss. in cui l'A. esamina il rapporto tra funzioni amministrative e interessi pubblici, chiarendo che l'interesse è una situazione che l'ordinamento tende a realizzare mediante l'esercizio di una funzione amministrativa. Sennonché, "poiché gli interessi pubblici non esistono in forma isolata, lo svolgimento delle funzioni amministrative implica la valutazione di diversi interessi (anche pubblici) in rapporto a quello primario la cui cura è affidata alla singola amministrazione". Prosegue l'A. "La tesi oggi dominante riferisce la discrezionalità al potere e la qualifica come ponderazione di interessi: più in particolare, come ponderazione dei vari interessi secondari, pubblici e privati, sui quali la scelta dell'amministrazione incide, con un interesse primario, che è quello per il quale all'amministrazione è attribuito il potere amministrativo. Alla base di questa tesi vi è la considerazione che gli interessi pubblici non hanno un'esistenza isolata, nel senso che la loro realizzazione coincide normalmente con la realizzazione o con il sacrificio di altri interessi, pubblici e privati". In questo senso, il bilancio diverrebbe un bene pubblico e, quindi, rappresenterebbe un interesse pubblico da bilanciare nell'esercizio del potere discrezionale (invero, forse, anche vincolato) da parte dell'amministrazione procedente. Per altri riferimenti si vedano, F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 128; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, p. 779; E. CASSETTA, *Attività amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, pp. 521-ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, pp. 121-ss.; M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, pp. 988-ss.; F. LEDDA, *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, in *Atti del XXX convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1999; M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997, pp. 7-ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative...*, cit., pp. 173-ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 2002, pp. 75-ss.

Si è poi osservato come la ricostruzione che distingue l'interesse pubblico primario da quello secondario sia entrata in crisi con il modello della conferenza dei servizi, in cui si opera un esame contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti, si veda per quest'ultimo aspetto, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.

bene pubblico, foriero di produrre interessi diffusi tra i consociati che meritano di essere tutelati direttamente nel momento in cui si esercita la discrezionalità<sup>379</sup>.

Il bilancio diverrebbe così “*interesse primario*” di ogni amministrazione<sup>380</sup>.

Ma vi è di più.

La preminenza dell’equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico potrebbe rinvenirsi anche nella discrezionalità tecnica e, forse, nell’attività

---

<sup>379</sup> Sulla natura del bilancio come bene pubblico che determinerebbe interessi diffusi cfr. F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., p. 743 per il quale il bilancio “coinvolge interessi diffusi della comunità amministrata [che] non sempre si traducono in interessi legittimi o addirittura in diritti soggettivi”. Si intende dire che con la riforma del 2012 ogni amministrazione deve tenere in debita considerazione le conseguenze di ordine finanziario delle proprie decisioni a tutela, non più solo a tutela del buon andamento dell’azione amministrativa (*id est* la sua economicità), bensì a tutela di un bene “diffuso” tra i cittadini, i quali hanno interesse a che l’amministrazione non aggravi la propria esposizione debitoria.

<sup>380</sup> Il che equivale a dire che esso è anche un limite per le amministrazioni. Cfr. P. GOTTI, *La problematica nozione...*, cit., pp. 177-ss., ove afferma che “significativo è il delinarsi nel disegno costituzionale di una ‘nozione finanziaria’ di amministrazione pubblica, che vede nella cura dell’interesse finanziario un *limite* alle politiche pubbliche”. Nello stesso senso, si veda W. GIULIETTI-M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica...*, cit., pp. 947-ss.

Si veda anche A. MORRONE, *Verso un’amministrazione...*, cit., pp. 381-ss., che evidenzia come in quello che definisce il contesto del *multilevel constitutionalism* sia molto più difficile per la pubblica amministrazione individuare l’interesse pubblico da realizzare, in quanto non più individuabile esclusivamente nel modello, pure contemplato in Costituzione, per il quale l’amministrazione rinviene i suoi compiti e i suoi poteri esclusivamente nella legge. Ciò comporterebbe, a detta dell’A., una mutazione genetica dell’amministrazione, che diverrebbe un soggetto creatore del diritto, al pari di chi esercita il potere giurisdizionale. L’amministrazione deriverebbe la sua legittimazione proprio nella capacità di bilanciare diversi interessi in gioco, finendo per individuare l’interesse in concreto. Il tema dell’interesse pubblico è da sempre oggetto di attenzioni da parte della dottrina. A tal riguardo, occorre rammentare che la concezione gianniniana dell’interesse pubblico è stata pressoché pacificamente superata dalla dottrina successiva, che ha messo in luce, prima, il superamento del concetto di interesse pubblico “astratto” e “concreto” (su cui si vedano F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, pp. 301-ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Interesse*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, pp. 6-ss.), e poi, l’evoluzione della scomposizione gianniniana dell’interesse pubblico in primario e secondario (su cui si veda M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 265; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti*, cit., pp. 286-287; F.G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero...*, cit., p. 1070; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Un’introduzione*, cit., pp. 25-ss.; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987, p. 284; V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di Amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, p. 385; A. CARBONE, *Potere e situazioni...*, cit., p. 389), che sembrerebbe essere stato ora recuperato proprio dalla riforma costituzionale del 2012.

Cionondimeno, resta sempre il problema, ben evidenziato da autorevole dottrina, di che cosa sia l’interesse pubblico e se possa giungersi a una definizione di interesse pubblico. Si fa riferimento al recente scritto di L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali e potere amministrativo: per una teoria giuridica del pubblico interesse*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023, pp. 116-141 e specialmente pp. 119-125, ove l’A. mette in discussione le varie ricostruzioni sull’interesse pubblico finora emerse in dottrina, per poi offrire una definizione giuridica dell’interesse pubblico, contenuta alle pp. 125-140.

vincolata<sup>381</sup>. Ciò in quanto, il diritto eurounitario si è spesso mostrato restio a recepire le categorie giuridiche interne, preferendo adottare un approccio più pratico o funzionale, in virtù del quale, una volta ammessa la necessità di bilanciare le esigenze finanziarie dell'amministrazione, difficilmente si potrà escludere tale bilanciamento nella discrezionalità tecnica<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup> Soprattutto se si aderisce alla tesi per cui l'attività vincolata sarebbe esclusa in concreto in quanto non si potrebbe verificare in concreto, ma solo in astratto, un'attività totalmente vincolata. Sul punto, cfr. M.L. MICHOD, *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, in *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913, p. 439; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 491-ss.; A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, II – *Diritto amministrativo*, Torino, 1961, pp. 102-ss. Sulla natura dell'attività vincolata e la sua configurabilità in concreto e in relazione alle situazioni giuridiche soggettive si veda A. ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 3; ID., *Autorizzazione amministrativa*, in *Digesto disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, pp. 70-ss. ma anche F.G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1, 1995, pp. 32-ss.; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, 1989, pp. 37-ss. Va dato conto di quanto sostiene A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., pp. 424-425, secondo cui “La distinzione tra un potere espressione di discrezionalità, e poteri espressione di una facoltà o di un obbligo, pone invero un problema in ordine al rilievo della modalità deontica sul piano della fattispecie dell'esercizio del potere, in ragione della ricostruzione che della relativa situazione giuridica si è data. Questa, come detto, sussiste in ragione della sussistenza in concreto dei presupposti sostanziali che determinano la corrispondente modalità deontica di produzione dell'effetto precettivo; mentre non rilevano i presupposti formali e procedurali, che, concernendo l'attuazione della modalità deontica di produzione dell'effetto, vanno riferiti all'esercizio della situazione di potere”, che poi prosegue aggiungendo “la considerazione di un potere (non vincolato o facoltativo, ma) discrezionale corrispondente dunque all'ascrizione di taluni elementi, in ragione di un vincolo non puntuale in tal senso, alla definizione della scelta, appunto solo parzialmente vincolata, di produrre o meno un particolare effetto precettivo”. Lo stesso A. sostiene, a proposito del legame con la funzionalizzazione dell'attività amministrativa, che “L'estromissione della funzionalizzazione dall'ottica del rapporto fa sì che gli elementi afferenti alla discrezionalità ricadano al di fuori della modalità deontica della situazione di potere, in sé considerata: si configurerebbe, invece, un rapporto complesso, rispetto al quale il potere consisterebbe in una facoltà di porre in essere un effetto precettivo (sussistente su sussiste il relativo fatto costitutivo), in relazione all'esercizio del quale, appunto nella complessità del rapporto, sono presenti determinati vincoli, a cui si viene a rapportare la pretesa del privato”. Nella prospettiva che si intende seguire, i vincoli in questione discenderebbero direttamente dall'art. 97, comma 1, Cost. e riguarderebbero le esigenze del bilancio del singolo ente e di sostenibilità dell'intero debito pubblico. D'altra parte, è chiaro come l'impostazione seguita dalla riforma della *governance* economico-finanziaria europea sia stata proprio quella di coinvolgere l'intero comparto delle pubbliche amministrazioni al fine di contenere e monitorare la spesa pubblica.

In ogni caso, occorre ricordare che secondo A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio*, cit., p. 5, il vincolo che si crea sul bilancio a seguito della votazione parlamentare è più forte per le spese, rispetto agli stanziamenti in entrata, non essendo possibile per l'amministrazione spendere più di quanto è iscritto nei diversi capitoli. Questa tesi non sembra porre problemi con quella in esame, dal momento che la logica qui seguita è, semmai, quella di spendere meno di quello che è stato stanziato.

<sup>382</sup> Il problema si pone perché nella discrezionalità tecnica non si potrebbero bilanciare due contrapposti interessi in quanto si tratta solamente di verificare, sulla base di scienze inesatte, quale sia la soluzione migliore per la cura dell'interesse pubblico rimessa all'amministrazione senza che vengano in rilievo altre posizioni. In ciò si annida la distinzione con la discrezionalità amministrativa che, invece, è la sede deputata al contemperamento di contrapposti interessi e a una loro valutazione complessiva. Ove, invece, si accedesse alla tesi per cui anche nella discrezionalità tecnica residuerebbe comunque uno spazio “riservato” all'amministrazione e alla ponderazione delle scelte, allora *a fortiori* sarebbe valido il ragionamento qui sostenuto, in quanto sarebbe quella la *sedes* in

Discorso per certi versi analogo può svolgersi per quanto riguarda l'attività vincolata, dovendosi consentire all'amministrazione di rivedere le sue scelte alla luce della loro congruità in termini finanziari, come se le scelte – ancorché vincolate – dovessero essere sottoposte a una valutazione per sospetta anomalia finanziaria<sup>383</sup>.

---

cui porsi il problema del rispetto dei vincoli di bilancio. In tal senso si veda, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., p. 293 ma anche S. BACCARINI, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 2001; V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano; F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, Milano, 2005; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; M. DELLA SCALA, *L'evoluzione del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecnico-discrezionali*, in V. CERULLI IRELLI- L. DE LUCIA (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009, pp. 263-ss.; G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, I, 2005; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato...*, cit.; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; ID., *Discrezionalità tecnica*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 4, 2010, pp. 146-180; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, pp. 371-ss.; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985; E. PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità*, Milano, 1911; O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, cit.; G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, cit.; F.G. COCCA-E. FOLLIERI, *L'attività amministrativa...*, cit., pp. 176-ss.; A. TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche; formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 439-ss.; F. VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 791-ss.

<sup>383</sup> Va precisato che ritenere operante il suddetto bilanciamento anche a fronte dell'attività vincolata sembra essere un'opzione drastica, non totalmente in linea con l'attuale quadro normativo. Al più, in caso di attività vincolata, il bilanciamento con le esigenze finanziarie dell'amministrazione sarebbe svolto direttamente dal legislatore che, introducendo una nuova previsione di spesa a carico di un'amministrazione, dovrebbe anche prevedere come consentire alla predetta amministrazione di "erogare la prestazione" assicurando al contempo il rispetto puntuale degli obblighi di cui all'art. 97 Cost. In tale prospettiva, l'art. 97, comma 1, Cost., ancorché relativo alle pubbliche amministrazioni, si rivolgerebbe al legislatore in combinato disposto con l'art. 81 Cost.

Tuttavia, la pena di ricordare come malgrado i dubbi "ideologici" connessi a una simile tesi, recenti interventi normativi sembrano essere andati proprio in questa direzione. Si fa riferimento alla clausola di salvaguardia introdotta ai sensi del d.l. 194/2002 (e dell'art. 17 della legge n. 196/2009) a mente della quale, in caso di raggiungimento del 90% del limite di spesa previsto per il reddito di cittadinanza, sussiste l'obbligo per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali insieme al Ministro dell'economia e delle finanze di rimodulare l'ammontare del beneficio, sospendendo altresì l'acquisizione di nuove domande e l'erogazione dei benefici (si vedano gli artt. 10, comma 1, e 12, commi 9-11, della legge 28 marzo 2019, n. 26, istitutiva del reddito di cittadinanza).

Quanto all'ipotesi della necessità di effettuare il bilanciamento con le esigenze finanziarie in caso di attività discrezionale tecnica, va ulteriormente precisato che la discrezionalità tecnica, di regola, esaurisce il momento conoscitivo ma non per forza esaurisce il momento dispositivo, ben potendo l'amministrazione essere chiamata a operare un bilanciamento tra contrapposti interessi, una volta individuata la scelta più tecnicamente corretta. Si pensi all'ipotesi della revoca che, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, richiede una nuova ponderazione di interessi rispetto all'assetto originariamente delineato con il provvedimento di primo grado. L'esempio è ripreso da F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova, 2017, pp. 426-ss.; ma si veda anche A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 461, che evidenzia come la possibilità di riservare alla discrezionalità amministrativa una fase del momento dispositivo, successivo all'esaurimento del momento conoscitivo da parte della discrezionalità tecnica, si basi su un elemento teleologico, rinvenibile nella norma attributiva del potere, come sembra possa ricavarsi dall'art. 97, comma 1, Cost., la cui

Tali interrogativi sono destinati a incidere profondamente sull'assetto istituzionale dell'amministrazione.

La questione va affrontata tenendo conto di due punti fermi: il principio di legalità e la natura relativa della riserva di legge posta dall'art. 97, comma 2, Cost., a salvaguardia della discrezionalità dell'amministrazione<sup>384</sup>.

Al tempo stesso, vanno chiariti meglio quali debbano essere i parametri legislativamente previsti – in un'ottica di legalità anche sostanziale – a cui l'amministrazione deve attenersi nell'esercizio del suo potere discrezionale in sede di bilanciamento di contrapposti interessi.

Sul punto, occorrerebbe scindere le norme – dettate in sede legislativa – che disciplinano il singolo procedimento (che può presentare i connotati di un procedimento vincolato) dalle norme – dettate nella legge di bilancio – che si occupano di reperire risorse per consentire all'amministrazione di portare avanti quel singolo procedimento.

Giova ricordare che l'art. 21, comma 5, della legge n. 196/2009 distingue le spese di ciascun programma<sup>385</sup> in: a) oneri inderogabili; b) fattori legislativi; c)

---

applicazione in sede di bilanciamento di interessi consentirebbe di individuare l'interesse pubblico concreto perseguito dall'amministrazione. CONTRA si veda F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 130; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, cit., pp. 390-391.

<sup>384</sup> In particolare, va considerato che per effetto della legge cost. n. 1/2012, il principio di legalità potrebbe risultare depotenziato con l'inserimento di concetti materiali quali la sostenibilità del debito, anche in considerazione del fatto che tale principio è ormai collocato prima del principio di legalità. Il che impone, secondo Pesce, di interrogarsi sull'eventuale evoluzione del rapporto cittadino-amministrazione, avendo affidato a quest'ultima il ruolo di guardiano del debito, con scelte destinate a riverberarsi sulla discrezionalità dell'amministrazione. Si veda G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

<sup>385</sup> Secondo le definizioni contenute nella legge n. 196/2009, il programma è l'unità di voto per la spesa, che rappresentano aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni, le quali a loro volta, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ossia i dipartimenti o le direzioni generali.

E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo...*, cit., pp. 681-ss., osserva criticamente che gli obiettivi strategici delle amministrazioni sono definiti *ex lege* dai titolari dei centri di responsabilità ossia dai capi dipartimento o dai direttori generali, in assenza di una loro negoziazione con il vertice politico. A detta dell'A., ciò determinerebbe una stortura del sistema, in cui non sarebbero correttamente differenziati i ruoli di fissazione degli obiettivi e di controllo sul raggiungimento di tali obiettivi.

spese di adeguamento al fabbisogno, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Del pari, l'art. 17 della legge n. 196/2009, e prima ancora, il d.l. 6 settembre 2002, n. 194, nell'introdurre meccanismi di monitoraggio dei conti pubblici, hanno classificato le spese in "autorizzate" e "previste". Le prime sarebbero spese definite in cifra fissa, sicché non è possibile superare il tetto di spesa che, laddove effettivamente raggiunto, comporta l'adozione di un provvedimento legislativo che provvede alla copertura dell'ulteriore onere. Le seconde (spese "previste") sono spese il cui onere è soltanto ipotizzato, perché presuppongono prestazioni non del tutto quantificabili a priori<sup>386</sup>.

Ferma restando l'immodificabilità delle spese di cui alla lettera a) dell'art. 21, le altre spese possono essere rimodulate ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 196/2009.

Senonché, l'art. 33 della legge di contabilità e finanza pubblica consente di disporre, con *decreto del Ministro competente*, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili. Del pari, l'art. 4-*bis* della legge n. 196/2009 consente che con *decreti direttoriali* vengano disposte variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito degli stanziamenti di spesa di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), della legge n. 196/2009<sup>387</sup>.

---

Sulle diverse classificazioni della spesa, si vedano *ex multis* A. BARETTONI ARLERI, *Bilancio*, cit. p. 6; R. PEREZ, *La riforma del bilancio...*, cit., pp. 758-ss. e, con maggior riguardo al contesto costituzionale di riferimento, A. BRANCASI, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, cit.; C. GORETTI, *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2012, pp. 203-ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio...*, cit., pp. 1-ss.

<sup>386</sup> La distinzione è ampiamente illustrata in F. LAMBIASE-G. LO CONTE, *Monitoraggio...*, cit., pp. 704-ss.

<sup>387</sup> Cfr. G.M. MEZZAPESA, *La struttura del bilancio*, cit., p. 708, sostiene che sono stati introdotti "maggiori ambiti di flessibilità oltre che nella fase di predisposizione del bilancio, anche in quella gestionale, con il duplice obiettivo di dare alle amministrazioni la possibilità di modulare le risorse assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa e, nel contempo, assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti, nel rispetto dei tempi previsti dalle norme vigenti", sia pure con il limite delle dotazioni di spesa contenute nelle unità previsionali di base approvato dal Parlamento.

Si tratta (unitamente alla distinzione tra “spese autorizzate” e “spese previste”) di strumenti di flessibilità del bilancio, riconducibili alla distinzione tra bilancio politico e bilancio amministrativo<sup>388</sup>, con cui si permette a un atto amministrativo di modificare decisioni in materia di bilancio e di leggi di spesa assunte con legge dal Parlamento. Flessibilità disposta dal Ministro competente sulle dotazioni finanziarie dei programmi, dal direttore generale sulle variazioni di spesa di ciascuna azione, ai sensi dei commi 4 e 4-*bis* dell’art. 33 della legge n. 196/2009.

In entrambi i casi viene riconosciuto all’amministrazione di incidere sulle spese, sia pure escludendovi i c.d. fattori legislativi<sup>389</sup>, introducendo una dicotomia tra la legge che prevede e positivizza una pretesa del privato e la legge di bilancio che anno per anno alloca le risorse per consentire all’amministrazione di realizzare questa pretesa (cfr. *infra*).

La rimodulazione può avvenire con il disegno di legge di assestamento ai sensi dell’art. 23, comma 3, della legge n. 196/2009 e, dunque, investire direttamente l’attività legislativa. Ma può anche avvenire in sede amministrativa nelle ipotesi estranee al campo di applicazione dell’art. 21, comma 5, lett. *b*) della citata legge n. 196/2009 (i fattori legislativi).

Ne conseguirebbe che tanto il legislatore, quanto l’amministrazione avrebbero margini di discrezionalità che inciderebbero direttamente sulla pretesa del privato<sup>390</sup>.

---

Si tratta chiaramente di un potere discrezionale che spetta, in prima battuta, al Ministro dell’economia e delle finanze ai sensi del d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, comunque da esercitarsi nei limiti dell’ammontare stabilito annualmente dalla legge di bilancio. La discrezionalità in parola sarebbe confermata dalla stessa legge n. 243/2012, secondo quanto osserva G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

<sup>388</sup> Sulla cui distinzione, già evidenziata nel capitolo I, si veda A. BRANCASI, *L’ordinamento...*, cit., pp. 84-96.

<sup>389</sup> Va richiamata l’attenzione che la Corte conti, Sez. riun., 4 giugno 2018, n. 4 ha rivolto a che vi sia un nesso tra azione e autorizzazione legislativa, dal momento che “se infatti non può essere considerato pienamente in linea con l’assetto istituzionale del nostro Paese l’eventuale condizionamento dell’operatività di una legge in sede di definizione, con la legge di bilancio, dei relativi stanziamenti (*ivi*), a *fortiori* desterebbe accresciute perplessità che il sistema consentisse di fatto variazioni in sede amministrativa di autorizzazioni legislative in essere. La questione rileva per il fatto che l’azione raggruppa un numero molto maggiore di leggi rispetto al capitolo, il che rende particolarmente più ampia la flessibilità gestionale”.

<sup>390</sup> Correlativamente verrebbe a cambiare anche l’interesse pubblico sotteso a tale *modus procedendi*, in rapporto all’interesse privato. Sostiene A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 429, che

In tal guisa, la natura discrezionale o vincolata dell'attività (legislativa o amministrativa) andrebbe ricondotta alle norme che regolano gli aspetti finanziari di un procedimento e a come questi vengono disciplinati in sede di legge di bilancio e nelle scritture di assestamento, potendo (*rectius* dovendo) l'amministrazione valutare l'impatto di talune misure sull'equilibrio dei bilanci dei singoli enti pubblici chiamati a erogare tali "prestazioni" al fine di consentire ai predetti enti di sostenere il debito pubblico<sup>391</sup>.

Non è un caso, infatti, che il legislatore – introducendo un meccanismo di "taglia-spese" con il d.l. n. 194/2002 – ha lasciato diffondere una distinzione (priva di espressa qualificazione giuridica ma comunemente accettata) tra la legge "sostanziale" e quella "di bilancio", vale a dire tra la norma che introduce una nuova "pretesa" (in senso lato) e la norma che, preso atto di quella pretesa, si occupa di reperire le risorse.

Tale distinzione emerge con maggiore nitidezza in relazione alle "spese previste", ossia quelle spese su cui è possibile (*rectius* doveroso) intervenire in sede amministrativa (e ferma restando la successiva "ratifica" legislativa), a fronte delle

---

"l'interesse pubblico non si viene infatti più a definire, come era nell'ottica tradizionale, quale entità individuata a priori, contrapposta all'interesse del privato: nell'acquisita consapevolezza dell'incapacità della legge attributiva del potere di svolgere il ruolo di selezione degli interessi rilevanti, esso diviene oggetto di determinazione nello svolgimento dell'azione amministrativa, attraverso la prospettazione di tutti gli interessi in gioco". Sembra essere proprio quanto avviene nell'ipotesi in esame, in cui nella selezione degli interessi in gioco si innestano i profili finanziari complessivi della finanza pubblica, "*attuando l'ordinamento*" (secondo l'espressione ripresa da A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 429. Si veda altresì E. CANNADA BARTOLI, *Interesse*, cit., pp. 6-ss.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti...*, cit., pp. 286-287; S. COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 124; V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di Amministrazione e cittadino...*, cit., p. 385; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei procedimenti amministrativi...*, cit., p. 284; M. STIPO, *L'interesse pubblico: un mito sfatato?*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, cit., pp. 913-ss.

<sup>391</sup> È, nella sostanza, quanto accade con il meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 12 della legge 28 marzo 2019, n. 26, istitutiva del reddito di cittadinanza, in cui – a fronte dello stanziamento degli importi indicati al comma 1 – il comma 9 prevede "In caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento ai sensi del comma 1, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al secondo periodo, l'acquisizione di nuove domande e le erogazioni sono sospese. La rimodulazione dell'ammontare del beneficio opera esclusivamente nei confronti delle erogazioni del beneficio successive all'esaurimento delle risorse non accantonate".

quali, dato che introducono automatismi di spesa, impone l'adozione di clausole di salvaguardia per evitare l'eccessiva e incontrollata crescita della spesa pubblica<sup>392</sup>.

Per le ragioni sopra ricordate, tanto il legislatore, quanto l'amministrazione sarebbero – ciascuno sotto profili diversi – tenuti a svolgere un bilanciamento, *ex art. 97, comma 1, Cost.* tra la pretesa del singolo (anche se legificata) e il volume delle risorse finanziarie a disposizione. L'art. 97, comma 1, Cost., infatti, pur riguardando le amministrazioni, andrebbe riferito (anche) al legislatore, in ciò raccordandosi, rafforzandone la relativa portata precettiva, con l'art. 81 Cost.

## **5.2. La struttura delle situazioni giuridiche soggettive in rapporto all'amministrazione finanziaria: verso gli interessi legittimi fondamentali**

Un ragionamento che muove dall'attività, discrezionale o vincolata, dell'amministrazione non può non finire per trattare delle situazioni giuridiche dei privati che entrano in contatto con l'esercizio del potere amministrativo.

Le situazioni giuridiche soggettive rappresentano temi di ampio respiro di teoria generale che, malgrado (e forse proprio a causa del) la loro trasversalità, suscitano un vivace e mai sopito dibattito tra gli studiosi delle diverse branche della scienza giuridica<sup>393</sup>.

---

<sup>392</sup> Cfr. F. LAMBIASE-G. LO CONTE, *Monitoraggio...*, cit., pp. 704-ss., che danno conto di alcuni esempi di clausole di salvaguardia quali: *i*) il meccanismo di blocco preventivo della spesa introdotto con l'art. 1, commi da 1117 a 1120 della legge 145/2018, con cui sono stati resi indisponibili per la gestione 2 miliardi di euro "decurtati" complessivamente dallo stato di previsione di cinque ministeri; *ii*) il meccanismo di monitoraggio della spesa previsti dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (introduttiva del reddito di cittadinanza); *iii*) il meccanismo che ha consentito di accantonare circa 1,5 miliardi di euro a salvaguardia dell'effettivo realizzo dei risparmi connessi con il reddito di cittadinanza e con "quota 100". Si tratta, soprattutto quella prevista per il reddito di cittadinanza, di una clausola di salvaguardia che impone, al raggiungimento del 90% del limite di spesa accantonato per il reddito di cittadinanza, una rimodulazione del beneficio da realizzare dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia (e successivamente "ratificato" in sede legislativa) e che comporta anche la sospensione della ricezione delle domande e dell'erogazione del beneficio. In tale prospettiva, sembra potersi convenire sulla idoneità del bilanciamento in sede amministrativa anche in caso di attività vincolata (come può essere quella legata al riconoscimento di una indennità i cui parametri sono normativamente definiti dalla c.d. disposizione legislativa sostanziale).

<sup>393</sup> Cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Città di Castello, 1951, pp. 151-ss.; P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Milano 2000. Tra gli studi più risalenti che si occupano delle situazioni giuridiche nel diritto amministrativo, cfr. U. FRAGOLA, *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, Napoli, 1939; S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbietivi*, in V.E.

In un lavoro che si concentra sulla nuova amministrazione finanziaria è possibile solo affrontare le questioni di più stretta attinenza con il tema che ci occupa.

Cionondimeno, è necessario premettere brevissimi cenni alla questione.

Il diritto soggettivo può essere definito come il “potere di agire (*agere licere*) per il soddisfacimento di un proprio interesse individuale, protetto dall’ordinamento giuridico”<sup>394</sup>.

In una dimensione dinamica della realtà, che presuppone una relazione tra soggetti e, dunque, tra le corrispondenti situazioni giuridiche vantate dai consociati, al diritto soggettivo corrisponde una posizione passiva del rapporto giuridico, rientrante nella più ampia classificazione dei doveri giuridici.

---

ORLANDO, *Trattato diritto amministrativo*, 1900, p. 109; S. CASSARINO, *Le situazioni giuridiche l’oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1950. Inoltre, si veda anche M. FORNACIARI, *Situazioni potestative, tutela costitutiva, giudicato*, Torino, 1999; E. FOLLIERI, *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2017.

Nell’ambito del diritto amministrativo sono molti gli autori che si sono cimentati nello studio delle situazioni giuridiche soggettive, in particolare dell’interesse legittimo. Tra i più recenti, innovativi e completi studi sul punto si segnala l’opera di A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, Torino, 2020-2023, in tre volumi, dedicati rispettivamente: a *Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento*, a *La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, a *Le situazioni giuridiche (prettamente) procedurali*. Dai tre volumi si ricava il punto di vista dell’A. nella ricostruzione: *i*) del potere; *ii*) delle situazioni soggettive collegate al potere; *iii*) nell’oggetto del processo amministrativo, tenuto conto della qualificazione sostanziale dei primi due termini.

<sup>394</sup> Cfr. A. TORRENTE-P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2021, p. 72. La definizione proposta è quella più lineare e in grado di offrire con immediatezza la natura del diritto soggettivo. Va da sé che la dottrina si è a lungo indagata su tale situazione giuridica, giungendo progressivamente per definire meglio tale situazione giuridica soggettiva. In particolare, F. CARNELUTTI, *Teoria generale...*, cit. p. 152, sostiene che “secondo che il *iubere* sia esercitato in sede di sovranità o di autonomia il potere si distingue con i due diversi nomi di *potestà* o di *diritto soggettivo*”, con ciò distinguendo le due situazioni in relazione a sé il comando è rivolto all’altra parte o alle parti.

Il diritto soggettivo deve essere distinto dalla facoltà, situazione priva di autonomia nel senso che è una manifestazione del diritto ed è in esso ricompresa. La facoltà “non tende a determinare la condotta altrui” F. CARNELUTTI, *Teoria generale...*, cit. p. 166.

Non manca l’inclusione nell’ambito dei diritti soggettivi dei diritti potestativi, su cui si veda G. MESSINA, *Diritti potestativi*, in M. D’AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938, pp. 872-ss. Ancora più ampia la definizione di A. CARLINI, *Diritto*, in M. D’AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, cit., p. 886.

In senso contrario a ritenere che il potere debba essere sempre necessariamente ricompreso nel diritto soggettivo cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 4, Milano, 1993, pp. 38-ss.

Dirimente a tal riguardo è la distinzione tra “l’abolizione e la limitazione della potenza di agire o, in altri termini, tra l’impotenza e la *necessitas*”<sup>395</sup>, che serve a distinguere la soggezione dall’obbligo (e dall’onere).

Secondo una piana definizione, l’obbligo sarebbe quella situazione a cui è tenuto “il soggetto passivo di un rapporto obbligatorio, a cui fa riscontro nel soggetto attivo la pretesa, ossia il potere di esigere uno specifico comportamento (una prestazione) da un altro individuato, volto a soddisfare un interesse sostanziale del titolare del diritto”<sup>396</sup>.

Peculiare e centrale nel diritto amministrativo è la figura dell’interesse legittimo, situazione giuridica soggettiva esistente in presenza dell’esercizio del potere (discrezionale) da parte dell’amministrazione<sup>397</sup>. Si tratta di una posizione di

---

<sup>395</sup> Cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria generale...*, cit. p. 168. Prosegue l’A. affermando che nella soggezione viene impedita la determinazione della propria condotta perché spiegano il loro effetto la potestà o il diritto soggettivo.

<sup>396</sup> Cfr. A. TORRENTE-P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 83. Anche in questo caso, la definizione prescelta è quella più lineare ma occorre anche considerare che la dottrina ha diversamente qualificato la situazione di obbligo, facendola corrispondere alla facoltà, si veda F. CARNELUTTI, *Teoria generale...*, cit. p. 168.

<sup>397</sup> In particolare B.G. MATTARELLA, *L’attività*, cit., p. 786 la definisce come “la situazione giuridica di vantaggio, che consente al suo titolare di incidere sull’esercizio del potere e di reagire contro l’esercizio illegittimo” dello stesso. Tale definizione, prescelta rispetto alle molte avanzate dalla dottrina, consente di chiarire la caratteristica fondamentale dell’interesse legittimo che, per dirla con le parole dell’A., “da un lato, non assicura il soddisfacimento dell’interesse sottostante; dall’altro, consente di influenzare il comportamento dell’amministrazione, dal quale dipende l’eventuale soddisfacimento”. Si vedano inoltre, E. CANNADA BARTOLI, *Interesse*, cit., pp. 1-ss.; A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1998, pp. 966-ss.; F.G. SCOCA, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, cit.; ID., *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989; ID., *Contributo sulla figura dell’interesse legittimo*, Milano, 1990.

In realtà, interrogarsi su che cosa sia l’interesse legittimo implica una trattazione più ampia, impossibile da svolgere compiutamente nel presente lavoro.

Una recentissima panoramica delle varie ricostruzioni proposte dalla dottrina, approfonditamente analizzate e criticate, è contenuta nel già citato A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive...*, cit., I. Riprendendo quanto ivi indicato, si osserva che le ricostruzioni offerte afferiscono a tre direttrici principali.

La prima è quella risalente a Nigro, Scoca e Bigliuzzi Geri, che individuano nell’interesse legittimo quella situazione giuridica posta in rapporto di strumentalità indiretta rispetto al proprio oggetto, che – sebbene sganciata dall’interesse alla legalità dell’azione amministrativa e dalla concezione dell’interesse occasionalmente protetto – non garantisce comunque la soddisfazione dell’interesse materiale del titolare. Si vedano: M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994, pp. 94-ss.; F.G. SCOCA, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, cit.; ID., *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989; ID., *Contributo sulla figura dell’interesse legittimo*, Milano, 1990; Va, comunque, precisato che la più risalente posizione della dottrina – ancora prima dell’emersione delle tesi sopra richiamate – intravedeva nell’aspetto teleologico della funzione amministrativa la peculiare connotazione dell’interesse legittimo, che risultava soltanto indirettamente protetto dalla norma, in quanto l’interesse materiale del privato, a cui era riconducibile l’interesse legittimo, era

---

subordinato all'interesse pubblico. È la tesi di O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 427-ss.; ID., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1937, pp. 161-ss. Tale posizione evoca la tesi di L. MEUCCI, *Il principio organico del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, in *Giust. Amm.*, 1891, IV, pp. 5-ss. Un'approfondita ricostruzione di questi risalenti approcci della dottrina è contenuta in A. CARBONE, *Riflessioni su potere e situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo...*, cit., p. 365; ID., *Potere e situazioni soggettive...*, cit., I, pp. 4-ss.

La seconda è quella riconducibile alla Scuola fiorentina, che sostanzialmente concepisce l'interesse legittimo come "un diritto di credito al rispetto della regolamentazione concernente l'esercizio del potere stesso", cfr. A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 378, che richiama la tesi inaugurata da E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Padova, 1980, pp. 257-ss.; ID., *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, 1963, ora in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978, pp. 111-ss. In sostanza, l'interesse legittimo sarebbe costituito da un diritto a struttura creditizia al rispetto dei vincoli normativi posti all'attività amministrativa. Sulla posizione su questi temi di Capaccioli, si veda P. LAZZARA, *L'opera scientifica di Enzo Capaccioli tra fatto, diritto e teoria generale*, in *Dir. amm.*, 4, 2009, pp. 955-979.1994

La posizione della Scuola fiorentina vede, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgednken)*, Milano, 2005, pp. 153-ss., sostenere che vi sarebbe un diritto soggettivo alla legittimità dell'atto, non generalmente configurato in relazione all'azione amministrativa *tout court* (ossia non più corrispondente all'interesse alla legalità dell'atto che configurava l'interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto), bensì come diritto del singolo individuo in relazione a un determinato bene. Le uniche regole che vincolerebbero l'amministrazione sarebbero quelle rientranti nel rapporto pretesa-obbligo che caratterizza il diritto a struttura creditizia (definita anche come parte doverosa del potere), con la conseguenza che l'area della discrezionalità, in cui l'amministrazione esercita il potere, è posta al di fuori di queste regole, finendo per combaciare e sovrapporsi al (con il) merito amministrativo. Allo stesso tempo, anche la funzionalizzazione dell'attività amministrativa perderebbe rilievo, poiché – o il fine perseguito dalla norma è contenuto nelle "norme di fine" che indicano gli obiettivi dell'esercizio del potere – oppure rientra nella sfera del merito che è posta al di fuori del diritto alla legittimità dell'atto, cfr. sul punto C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008; ID., *Eccesso di potere e clausole generali*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulle discrezionalità. Sistemi giuridici a confronto*, Torino 2018, pp. 63-ss.; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003, pp. 168-ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, pp. 762-ss.; ID., *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006, pp. 203-ss.; C. MARZUOLI, *Diritti e interessi legittimi: due categorie in cerca di identità*, in *Quest. Giust.*, 2009, pp. 34-ss.;

Nell'ambito della Scuola fiorentina si rinviene un filone, riconducibile al Ferrara, in virtù del quale l'interesse legittimo non sarebbe altro che il "diritto all'attuazione della possibilità normativa del risultato favorevole", cfr. A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., pp. 380-381, che richiama le tesi di Ferrara contenute in L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza...*, cit., pp. 168-ss.; ID., *L'interesse legittimo alla riprova della responsabilità patrimoniale*, in *Dir. pubbl.*, 2010, pp. 643-ss.; ID., *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna ad un fare*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, pp. 636-ss.; ID., *Individuo e potere in un giuoco di specchi*, in *Dir. pubbl.*, 2016, pp. 73-ss.; ID., *Le ragioni teoriche del mantenimento della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo e quelle del suo superamento*, in *Dir. pubbl.*, 2019, pp. 723-ss. Tale ricostruzione ha il pregio di distinguere i casi di potere discrezionale da quelli in cui il potere è vincolato. Nel primo caso, sussisterebbe una mera *chance* (collegata però agli elementi normativi della fattispecie, ossia alle norme che disciplinano un determinato procedimento) per il privato di ottenere il bene materiale; nel secondo caso, il diritto di credito consisterebbe nell'attribuzione del bene materiale stesso, essendo richiesta una mera attività accertativa da parte dell'amministrazione. In senso critico rispetto alla tesi di Ferrara si pone F. TRIMARCHI BANFI, *La chance nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 873-ss.

Una terza ipotesi ricostruttiva qualifica l'interesse legittimo come una pretesa all'utilità finale, anche al cospetto del potere discrezionale. Si tratta di una tesi emersa, da un lato a seguito del fondamentale

vantaggio che consente al titolare di un bene della vita su cui l'amministrazione esercita un potere di reagire a tale esercizio del potere<sup>398</sup>.

Come la dottrina più autorevole ha chiarito, l'interesse legittimo preesiste all'esercizio stesso del potere, in quanto è attraverso l'interesse legittimo che al suo titolare è consentito, ad esempio, di partecipare al procedimento che lo riguarda apportando un contributo al procedimento stesso di cui l'autorità procedente dovrà necessariamente tenere conto nell'assunzione della decisione finale.

In altri termini, l'interesse legittimo apre una breccia nel potere dell'amministrazione e trasforma in attiva una situazione (la soggezione) che si collocherebbe nel lato passivo del rapporto giuridico.

---

arresto giurisprudenziale con cui la Cassazione ha riconosciuto la risarcibilità dell'interesse legittimo (anche pretensivo) (Cass. civ., SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500), dall'altro lato a seguito della formulazione dell'art. 31, comma 3, c.p.a. che parla espressamente di pretesa, sia pure nei limiti ivi stabiliti. Osserva A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 405, che "la costruzione di una situazione giuridica soggettiva, in capo privato, configurata nel senso di pretesa all'atto favorevole, comporta che [...] la situazione giuridica di potere, di cui è titolare l'Amministrazione, possa essere strutturata quale obbligo al corrispondente atto precettivo". L'A. prosegue dando conto delle tre differenti tesi nelle quali è possibile imbattersi nell'ambito di tale teoria (cfr. gli ampi riferimenti dottrinali ivi citati). In particolare, nella terza ipotesi ricostruttiva, emerge in maniera preponderante il riferimento ai profili risarcitori dell'interesse legittimo, che sarebbe qualificato come una situazione di "spettanza", suscettibile di essere risarcita, per equivalente o in forma specifica, qualora non venga ottenuto il bene materiale finale. Cfr. altresì G. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, pp. 287-ss.; ID., *La responsabilità dell'amministrazione e il potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, pp. 241-ss.; G. GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1980; ID., *Per un giudizio di accertamento compatibile con la mentalità del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, pp. 481-ss.; ID., *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto un aggiornamento sul tema*, in F. FRANCIOSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017, pp. 27-ss.; A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, II, Padova, 2001, pp. 171-ss.; D. VAIANO, *Pretesa di provvedimento e processo amministrativo*, Milano, 2002.

<sup>398</sup> È questa la tesi di M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, pp. 94-ss., che descrive proprio in termini di "posizione di vantaggio" l'interesse legittimo. Di vantaggio perché il suo titolare può influire sul corretto esercizio del potere, agevolando "la realizzazione della pretesa all'utilità". L'espressione in corsivo è ripresa da A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive...*, I, cit., p. 189, che richiama anche M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, pp. 469-ss.

Diversa è la tesi di chi confina l'interesse legittimo "esclusivamente nell'ordine e nell'ambito della realtà dinamica del procedimento", come scrive A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive...*, I, cit., p. 190 a proposito delle tesi di Scoca, che ha elaborato la nozione dell'interesse legittimo come situazione che dialoga con il potere, influenzando sulla formazione della decisione finale dell'amministrazione, cfr. F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, cit., p. 25; ID., *L'interesse legittimo...*, cit., pp. 459-ss. Lo stesso A. sostiene l'inaccogliabilità della definizione di Nigro dell'interesse legittimo come posizione di vantaggio, in quanto l'unica utilità che il titolare dell'interesse può vantare è la possibilità di influenzare il processo decisionale, cfr. F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo...*, cit. p. 458 e A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive...*, cit., p. 199.

Va, infatti, considerato che l'interesse legittimo è figlio della coppia potestà-soggezione per la quale, a fronte di un soggetto (pubblico) che esercita un potere, vi è un altro soggetto (privato) che vi soggiace. L'evoluzione dello stato di diritto e l'affermazione di un diritto (e di un processo) amministrativo hanno consentito l'elaborazione della figura dell'interesse legittimo, unica nel suo genere<sup>399</sup>.

Orbene, ciò premesso occorre verificare quale sia la situazione giuridica vantata dal cittadino nei confronti del bilancio (o generata dal bilancio), anche tenendo conto che – come visto nel precedente paragrafo – i cittadini potrebbero vantare una “pretesa” a che l'amministrazione non ponga in essere condotte pregiudizievoli per il bilancio pubblico (in ciò richiamando l'affermazione di Sucameli per il quale il bilancio produrrebbe interessi diffusi)<sup>400</sup>.

Per rispondere al quesito occorre partire dalla distinzione tra diritti civili e sociali (su cui si veda il capitolo I e anche il paragrafo successivo), nonché da come si intende strutturare il diritto sociale<sup>401</sup>.

I diritti civili (le libertà individuali) presentano una struttura “perfetta” perché necessitano “soltanto” di un apparato organizzativo che ne permetta il godimento e l'esercizio, che non incide sulla struttura del diritto che è e rimane un “diritto assoluto”<sup>402</sup>.

---

<sup>399</sup> Sul punto, imprescindibile è il riferimento a U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, 1996, p. 13, il quale richiama il rapporto tra Governo e pubblica amministrazione per aumentare la tutela e l'effettivo godimento della dei diritti fondamentali dei *cives*. In un ordinamento pienamente democratico, la Costituzione dovrebbe sostituire alla coppia “potere-soggezione” quella di “funzione sociale-diritti della persona”.

Tale autorevolissima opinione non sembra di per sé in antitesi con la necessità di considerare il costo dei diritti e il conseguente necessario bilanciamento con le esigenze finanziarie.

<sup>400</sup> Si rinvia alla nota 379 per il concetto di bilancio come bene pubblico.

<sup>401</sup> Alla citata distinzione si affianca la tripartizione tra i diritti di prima generazione (essenzialmente i diritti civili fondamentali), i diritti di seconda generazione (di fatto, i diritti sociali) e, infine, i diritti di terza generazione. Si veda sul punto, anche per il collegamento con le esigenze di bilancio, G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che evidenzia come qualunque generazione di diritti presenti un costo, più o meno elevato; V. ANGELINI, *Diritti umani. Sette lezioni*, Torino, 2012; T. PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2003, pp. 1-ss.

Si guardi inoltre la contrapposizione, invero secondo l'autore soltanto apparente, che viene fatta tra i diritti civili e i diritti politici di cui dà conto P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritti politici*, in M. D'AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938, pp. 871-ss..

<sup>402</sup> Il quale sarebbe figlio del modo in cui esso è stato concepito in Costituzione, ossia nel solco della cultura liberale tardo ottocentesca, che ha imperniato i diritti di libertà sulla figura, comunque molto

I diritti sociali, invece, possono essere ricostruiti come diritti di credito che danno luogo a un rapporto giuridico in cui il cittadino è il creditore e lo Stato (o l'ente pubblico a cui è attribuita la cura di un determinato interesse pubblico) è il debitore<sup>403</sup>.

Senonché la posizione dello Stato e quella del singolo ente della pubblica amministrazione chiamato a “erogare” la prestazione diverge<sup>404</sup>.

Per Stato, infatti, dovremmo riferirci anzitutto al legislatore che, legiferando, crea le condizioni per l'insorgenza del diritto di credito in capo al cittadino. E, tuttavia, come è ben noto in materia obbligatoria, perché un diritto di credito sia soddisfatto non basta prevederlo. Occorre che il debitore esegua la specifica prestazione oggetto del proprio obbligo. È in questo passaggio che la veste di debitore viene assunta dall'amministrazione<sup>405</sup>.

Una volta che il diritto di credito è stato previsto dalla legge, spetta all'amministrazione assicurarne la soddisfazione in concreto.

---

dibattuta, dei diritti pubblici soggettivi e non già su un modello fondato su valori oggettivi, il più possibile condivisi dai consociati. Si veda A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss. ma anche A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario...*, cit., pp. 50-ss., anche in relazione a quanto si dirà subito nel prosieguo relativamente all'art. 2 Cost.

<sup>403</sup> In senso adesivo si veda M. TRIMARCHI, *Premesse...*, cit., pp. 623-ss. in particolare il par. 5, in cui si rinviene una ricostruzione analoga a quella qui sostenuta. Per una più ampia ed esaustiva ricostruzione, imprescindibile è il richiamo a L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, pp. 61-ss. Per F. PATRONI GRIFFI, *Per un franco dialogo...*, cit., il diritto sociale evoca una cornice di “amministrazione da prestazione”, che richiama sul punto C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali*, Napoli, 2022, pp. 166-ss.

Una tesi meno recente, risalente alla teoria dei diritti pubblici subbiettivi, sostiene che tali diritti siano “resi possibili dalla esistenza di due grandezze, l'individuo e lo Stato, che si integrano a vicenda e che volta a volta danno luogo, avuto riguardo all'individuo, a prestazioni allo Stato, ma anche a situazioni di libertà dallo Stato e infine a pretese verso lo Stato o a prestazioni per conto dello Stato”, cfr. E. CASETTA, *Diritti pubblici subiettivi*, in *Enc. dir.*, XII, Varese, 1964, p. 794, ove vengono richiamate, criticamente, le tesi contenute in G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905 (trad. V.E. Orlando, Milano, 1912). L'A. sembra criticare l'abbandono della nozione di diritto pubblico subiettivo da parte della dottrina, evidentemente convinta della natura “tralaticia” di tale nozione, che però viene sospettata di essere “tecnicamente insoddisfacente” in quanto troppo legata al sorgere dello Stato borghese e al relativo contesto politico-ideologico.

<sup>404</sup> Cfr. a sostegno di questa duplice dimensione dello Stato L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., p. 81, che riconosce come lo Stato possa essere colto sia nella dimensione del legislatore, sia nella dimensione dell'amministrazione.

<sup>405</sup> Prenderebbe piede la tesi di A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss., secondo cui dai principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione si ricavano regole valide per l'attività e per l'organizzazione, mentre sono collocati in secondo piano “la questione dei diritti degli amministrati”, a cui accenna, ma ben prima della riforma del 2012, anche E. SANNA TICCA, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Milano, 2004, p. 230.

Legislatore e amministrazione agiscono allora nell'ambito di un unico rapporto, nel quale il primo crea le condizioni giuridiche (e, s'aggiunge, finanziarie), così adempiendo in quota parte alle sue obbligazioni, per permettere all'amministrazione di adempiere a propria volta alla sua obbligazione, soddisfacendo la pretesa del cittadino-creditore.

Se la fonte del credito vantato dal cittadino nei confronti dell'amministrazione è la legge, che prevede – fissandone i contenuti – un diritto di credito, più complesso è capire quale sia la fonte del diritto di credito vantato dal cittadino nei confronti del legislatore.

Secondo un'opinione che si ritiene di poter condividere, tale fonte sarebbe la Costituzione.

A tal riguardo, giova precisare che secondo l'art. 2 Cost. la Repubblica *riconosce* i diritti fondamentali dell'individuo. Riconoscere vuol dire che tali diritti non sono creati dal legislatore ma che preesistono al suo intervento che, tuttavia, è necessario per come si è strutturato il potere pubblico nei moderni sistemi costituzionali<sup>406</sup>.

Infatti, da un lato il diritto a livello costituzionale è solo embrionalmente creato, necessitando per questo di una disciplina positiva; dall'altro lato, l'amministrazione agisce in base al già ricordato principio di legalità, che presuppone sempre una fonte legale (sia pure relativa) per lo svolgimento delle proprie attività.

---

<sup>406</sup> Sembra essere questa la tesi privilegiata da L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 102-103, che pone l'accento sul "*riconosce*", utilizzato dall'art. 2 Cost., dando l'idea dell'imperatività di una simile operazione. L'A. rifugge la visione naturalistica dei diritti ma sostiene convintamente che tali diritti fondamentali precedano il diritto positivo (e, in certo modo, ne risultino anche indipendenti). L'attenzione dell'A. viene rivolta anche al rapporto con l'art. 1 Cost. che, in combinato disposto con il successivo art. 2, darebbe luogo a una sovranità popolare che impone una funzionalizzazione dell'intero ordinamento nella tutela e protezione dei diritti fondamentali. Il che fa concludere l'A. sostenendo che i diritti fondamentali siano riconducibili alla forma di Stato. In una prospettiva analoga si veda F. PALLANTE, *Dai vincoli...*, cit., pp. 2498-ss., secondo cui "Introdurre un diritto in una Carta costituzionale significa porre un vincolo alla discrezionalità politica, che da quel momento *deve* predisporre gli apparati necessari a far fronte alle esigenze riconducibili a quel diritto".

Sull'art. 2 Cost., occorre richiamare la tesi di A. BARBERA, *Art. 2*, cit., relativamente alla natura "*aperta*" della disposizione medesima.

Questa ricostruzione rischia potenzialmente di entrare in crisi una volta che la Costituzione non è più solo la sede della previsione del diritto, ma contiene anche i limiti operativi degli apparati pubblici nel perseguimento delle loro attività, determinati dal rispetto dei vincoli finanziari.

Per questo la posizione del legislatore e quella dell'amministrazione differiscono per un aspetto fondamentale.

È noto l'adagio secondo cui la "legge prevede, l'amministrazione provvede".

Se questa impostazione è vera, e non vi sono ragioni per discostarsene, l'impatto maggiore della riforma del 2012 ricadrà sull'amministrazione, ben potendo il legislatore limitarsi a prevedere il diritto, delineando con legge la cornice ordinamentale in cui un certo diritto sociale viene disciplinato, ma rimettendo – come è normale che accada – all'amministrazione il compito di agire per assicurare l'effettivo esercizio, da parte del cittadino-creditore.

Il risultato sarebbe che il legislatore avrebbe formalmente adempiuto al proprio obbligo di assicurare una previsione legislativa a un diritto sociale, mentre l'amministrazione rimarrebbe inadempiente per l'impossibilità, dipesa dal rispetto dei vincoli di cui all'art. 97, comma 1, Cost. di assicurare l'effettiva soddisfazione della pretesa creditoria del cittadino. Una impossibilità che si potrebbe manifestare in sede di esercizio della discrezionalità quando, bilanciando i contrapposti interessi, l'amministrazione ritenga prevalente la sostenibilità del debito all'interesse particolare del cittadino.

In altri termini, il godimento di un "diritto" in capo al singolo può avvenire fintanto che non si registri un contrapposto interesse pubblico (prevalente) che sconsigli, o renda inopportuno o, addirittura, illegittimo soddisfare la pretesa del singolo<sup>407</sup>.

---

<sup>407</sup> Afferma G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che "ogni compito dell'amministrazione deve essere visto con riferimento alle ripercussioni sulla sfera dei singoli", ribadendo la necessità di operare un bilanciamento tra contrapposti interessi, tipico della fase discrezionale.

Ne consegue che gli obblighi di cui all'art. 97, comma 1, Cost. sono soggetti a bilanciamento con la pretesa del cittadino di volta in volta all'esame dell'amministrazione e anche che da tale bilanciamento possano uscire sconfitti.

Il che vuol dire che tali pretese possono *legittimamente* non essere riconosciute in concreto, nonostante siano legislativamente previste.

Simile impostazione sarebbe coerente con l'art. 97, comma 1, Cost. che richiama le pubbliche amministrazioni al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico "*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*", così imprimendo una particolare *vis* a tali obblighi, resistenti rispetto agli "ordinari" obblighi costituzionalmente imposti in capo allo Stato (legislatore e amministrazione).

Se, dunque, i diritti sociali, ancorché riconosciuti in sede legislativa, possono *legittimamente* non essere soddisfatti in via amministrativa, vuol dire che più che diritti sociali essi sono interessi legittimi o, al più, che comunque non sono diritti soggettivi<sup>408</sup>.

---

<sup>408</sup> Va precisato che il diritto sociale è stato definito "l'insieme delle norme attraverso cui lo Stato attua la sua funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, allo scopo di assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune", cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, cit., p. 804, che cita, G. RIPERT, *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Parigi, 1936. Una simile definizione non deve tradire l'interprete, in quanto l'A. ritiene errato considerare i diritti sociali come "diritti aventi per fine prevalente e immediato interessi collettivi e solo di riflesso individuali [in quanto] il diritto di un vecchio e di un invalido all'assistenza, per fare un esempio, ha come fine immediato la tutela dell'interesse individuale alla sussistenza e non già quella dell'interesse collettivo a che la categoria dei vecchi e degli invalidi non muoia d'inedia". Anche accedendo alla tesi della dimensione individualistica dei diritti sociali, non verrebbe meno la possibilità di concepire un interesse legittimo fondamentale a seguito dell'esercizio del potere in grado di incidere sul godimento del diritto, pure legislativa previsto. Infatti, anche l'interesse legittimo è una situazione che ha una dimensione tipicamente individuale, essendo quella degli interessi collettivi una categoria eccezionale, quanto meno a fini processuali. Si veda anche F. PERGOLESÌ, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, 1953, nonché le ricostruzioni di Perfetti, Acocella e Trimarchi nelle note precedenti.

Deve, poi, osservarsi che secondo F. PATRONI GRIFFI, *Per un franco...*, cit. "posizioni giuridiche soggettive, che definiamo "fondamentali", possono indifferentemente assumere la consistenza di diritti soggettivi o interessi legittimi a seconda del modo in cui positivamente è disciplinato il rapporto col potere pubblico nella norma attributiva del potere, ma anche nella concreta dinamica del potere nella sede naturale del procedimento". Ciò permetterebbe di qualificare come interessi legittimi, sia pure fondamentali, i diritti sociali la cui previsione è affidata alla Costituzione.

L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., p. 84 sembra non condividere in parte tale ricostruzione, perché l'A. sostiene un approccio funzionale al tema dei diritti fondamentali al cospetto del potere amministrativo, imperniato sul collegamento tra gli artt. 1, 2 e 139 Cost. quali norme "fondanti" una nuova concezione dei diritti fondamentali e della sovranità popolare.

È l'interesse legittimo, infatti, quella situazione giuridica soggettiva che può non essere legittimamente riconosciuta in capo al suo titolare, non di certo un diritto soggettivo che, se presente, deve essere rispettato anche dalla pubblica amministrazione nell'esercizio dei poteri pubblici di cui dispone<sup>409</sup>.

Il precipitato logico di tale ragionamento è che la riforma costituzionale del 2012 ha introdotto un bilanciamento tra le pretese dei cittadini e le esigenze finanziarie delle pubbliche amministrazioni. Un bilanciamento che trasformerebbe i diritti sociali in interessi legittimi, la cui soddisfazione è rimessa alle contingenti esigenze finanziarie<sup>410</sup>.

Pertanto, come si è già visto nel primo capitolo, dello stesso diritto possono essere offerte almeno due ricostruzioni teoriche: diritto sociale (in quanto per il suo godimento sono necessarie prestazioni da parte dello Stato, legislatore e amministratore); interesse legittimo (poiché il godimento del "bene della vita" da parte del cittadino è subordinato a bilanciamento tra contrapposti interessi, da

---

<sup>409</sup> Osserva F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo...*, cit., p. 458 che le situazioni giuridiche coinvolte (cioè il potere e l'interesse legittimo) sono tutte attive, sicché il titolare dell'interesse legittimo altro non è che il titolare di una "collaborazione critica" con l'autorità amministrativa affinché questa eserciti il potere in senso favorevole al privato.

Tale conclusione non è pacifica né unanime, rinvenendosi in dottrina orientamenti di segno contrario come quelli afferenti alla Scuola fiorentina. Ciò è conseguenza della tesi per cui l'interesse legittimo altro non sarebbe che "un diritto di credito al rispetto della regolamentazione concernente l'esercizio del potere stesso", cfr. A. CARBONE, *Riflessioni...*, cit., p. 378, a proposito delle posizioni della predetta Scuola. Inoltre, si vedano *funditus* le riflessioni richiamate nella nota 397.

<sup>410</sup> G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., propende per una rivisitazione della figura dei diritti sociali, insinuando il dubbio che debba farsi strada l'idea che i diritti sociali non possono fondare vere e proprie pretese, il che condurrebbe implicitamente ad ammettere che le norme costituzionali, che prevedono i suddetti diritti, sarebbero programmatiche. Definire i diritti sociali come interessi legittimi fondamentali consentirebbe di mantenere ferma la natura immediatamente precettiva delle norme costituzionali, senza imporre forzatamente (rispetto all'attuale assetto costituzionale) la soddisfazione automatica di diritti, in assenza di un bilanciamento con le esigenze finanziarie.

Vi è da dire che lo stesso A. riconosce come si sia ben lontani da una simile conclusione che, peraltro, vedrebbe sancito definitivamente il dominio dell'economia e della finanza sui diritti.

Sembra contrario a tale ricostruzione C. FORTE, *Profili problematici...*, cit., pp. 401-ss., per il quale non sarebbe ipotizzabile "un atto amministrativo in qualche modo discrezionale, di cui valutare il corretto esercizio in riferimento al relativo potere di affievolimento del diritto soggettivo", dal momento che, prosegue l'A., "in presenza di un tetto l'amministrazione sarà solo obbligata a non dar corso agli atti contabili (impegni e pagamenti) relativi alla singola linea di spesa una volta raggiunto il limite di cui alla indicazione in bilancio".

effettuarsi in sede amministrativa ma anche, nelle ipotesi in cui ciò è necessario, in sede legislativa)<sup>411</sup>.

Viene così introdotto “l’interesse legittimo fondamentale” che “altro non è che la declinazione terminologica dei diritti fondamentali con riferimento ai quali è necessario valutare la forbice di scostamento tollerabile, in una logica di bilanciamento tra valori egualmente tutelati dalla Costituzione, rispetto al nucleo intangibile tutelato dalla stessa”<sup>412</sup>. Scostamento che è ammesso in ragione della natura di tale situazione giuridica soggettiva.

Un simile scenario non sarebbe, tutto sommato, molto diverso dalla concezione dei diritti finanziariamente condizionati, risalente all’inizio degli anni Novanta, guarda caso contestualmente all’emergere di un’altra crisi economica di vaste proporzioni<sup>413</sup>.

---

<sup>411</sup> Ciò nel presupposto che il bilanciamento possa avvenire nello spazio non incompressibile del diritto, di guisa che ciascun diritto (fondamentale) sarebbe composto da un nucleo irriducibile che non entra in bilanciamento, perché altrimenti sarebbe illegittimamente leso, e da un nucleo non fondamentale, oggetto di bilanciamento con le contrapposte esigenze finanziarie. In tal senso, si veda anche L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 131-132.

<sup>412</sup> Cfr. G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili*, cit. p. 6. In senso adesivo a tale ricostruzione, F. PATRONI GRIFFI, *Per un franco ...*, cit., p. 4, per il quale “posizioni giuridiche soggettive, che definiamo “fondamentali”, possono indifferentemente assumere la consistenza di diritti soggettivi o interessi legittimi a seconda del modo in cui positivamente è disciplinato il rapporto col potere pubblico nella norma attributiva del potere, ma anche nella concreta dinamica del potere nella sede naturale del procedimento”. L’A. aggiunge che “diritti e potere pubblico ben possono coesistere. Un “diritto” fondamentale ben può assumere – e anzi normalmente assume – la consistenza di interesse legittimo a fronte di un potere pubblico del cui esercizio si contesti la legittimità”.

L’interesse legittimo fondamentale avrebbe un suo orizzonte di senso, rappresentato dal fatto che “il potere amministrativo autoritativo, attribuito dalla legge nell’osservanza del principio di legalità sostanziale, sarebbe idoneo – fermi, naturalmente, i limiti esterni delle quattro riserve di giurisdizione intangibili da parte del potere amministrativo autoritativo [...] ed i limiti interni posti dalle singole disposizioni costituzionali [...] ad incidere, in senso ampliativo o restrittivo, ma sempre nella rigorosa osservanza del principio di proporzionalità e di ragionevolezza, sulle situazioni giuridiche soggettive previste dalla Costituzione [...] proprio tali situazioni giuridiche soggettive potrebbero essere, per l’appunto, gli interessi legittimi fondamentali”, cfr. G. GRÜNER, *Interessi legittimi ‘fondamentali’ o ‘semplici’ interessi legittimi?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023, pp. 163-164; ma si veda anche F. CORTESE, *Diritti fondamentali, responsabilità dell’amministrazione e giudice amministrativo: un’introduzione*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023, pp. 353-ss.

<sup>413</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss. ricostruisce la genesi e l’evoluzione della figura dei diritti finanziariamente condizionati e conclude con il ritenere che, anche nell’innovato contesto costituzionale, sia necessario operare un bilanciamento tra l’attuazione dei diritti e la preservazione dell’equilibrio di bilancio. Tuttavia, per l’A., il bilanciamento – sebbene rimanga ancora in capo al legislatore – è più complicato perché risulta ora sottoposto alla vigilanza delle istituzioni dell’Unione europea. L’A. riconduce la necessità di effettuare il bilanciamento all’art. 81 Cost., mentre la tesi qui adombrata è che sia riconducibile anche all’art. 97 Cost., con la conseguenza che, se effettuato in sede amministrativa (nei modi e nei limiti in cui ciò è possibile), il bilanciamento

Con tale espressione si intende dire che il diritto sociale, in quanto collegato a logiche finanziarie, è “godibile e assicurabile” a colui che lo reclama fintanto che i limiti di bilancio lo consentano<sup>414</sup>. Tuttavia, sarebbe preferibile sostituire al diritto finanziariamente condizionato la figura dell’interesse legittimo fondamentale per evidenziarne il diverso grado di soddisfazione che l’ordinamento può riconoscere a tale situazione, al ricorrere di circoscritte decisioni di bilancio.

Di recente, la nozione degli interessi legittimi fondamentali sembra iniziare ad affermarsi in dottrina, che trova degli appigli in pronunce della Corte costituzionale che ammettono che il potere amministrativo possa dialogare con situazioni collegate ai diritti costituzionalmente garantiti<sup>415</sup>.

A questo punto, occorre domandarsi se una simile conclusione sia sostenibile.

La Corte costituzionale con la sentenza 16 dicembre 2016, n. 275 ha chiarito che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>416</sup>.

---

produrrebbe interessi legittimi e non diritti (ancorché finanziariamente condizionati). Al di là delle formule definitorie e classificatorie, sembra coincidere la sostanza delle argomentazioni. Ulteriori riferimenti sono contenuti in R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1995, pp. 38-ss.; E. FERRARI, *Diritto alla salute e prestazioni finanziarie tra bilanciamento e gradualità*, in *Le Regioni*, 1991; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1995, pp. 569-ss.; C. PINELLI, *Diritti costituzionali...*, cit., in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., pp. 548-ss.

<sup>414</sup> L’espressione diritti finanziariamente condizionati si deve a F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni ottanta*, cit., p. 28, ad avviso del quale il nuovo assetto organizzativo nella gestione dei servizi pubblici locali dovrebbe comportare un ruolo più attivo degli utenti nel controllo sui servizi pubblici erogati. Il frutto di questo percorso può essere individuato nel d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 che prevede una forma di tutela collettiva per l’efficienza della pubblica amministrazione per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici.

In senso analogo si veda L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit., par. 5, secondo cui “Affermare la compatibilità dei diritti sociali e dei diritti di libertà nello Stato di diritto e cercare di valutare la immediata precettività dei primi alla luce dell’analisi storica e culturale che si è avuto modo di condurre, non significa certo sostenere la coincidenza strutturale fra le due categorie. Sotto il profilo strutturale, infatti, è innegabile che i primi, ai fini dell’esercizio da parte del titolare, necessitano di un intervento esterno - tanto che si definiscono «diritti a prestazioni positive da parte dello Stato o di enti pubblici» - che di contro i secondi, specie se consistono in attività materiali (il parlare, il muoversi e via dicendo), non richiedono”. L’espressione citata dall’A. è ripresa da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 29.

<sup>415</sup> Ci si riferisce alla panoramica contenuta in G. GRÜNER, *Interessi legittimi...*, cit., pp. 170-171 alle cui pronunce della Corte costituzionale si rinvia.

<sup>416</sup> Espressione ripresa in dottrina da F. PALLANTE, *Dai vincoli...*, cit., pp. 2498-ss.

Tale pronuncia, che attesta l'esistenza del profondo intreccio tra decisione di bilancio e tutela dei diritti fondamentali, non può essere letta come l'affermazione assoluta dell'opposto bilanciamento, quello per cui i diritti (specie quelli fondamentali) siano sempre e in assoluto finanziariamente resistenti<sup>417</sup>.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni che esiste un nucleo essenziale dei diritti da assicurare "costi quel costi", come tale sottratto al bilanciamento *ex art. 97, comma 1, Cost.* Al di fuori del nucleo irrinunciabile, però, il bilanciamento dovrebbe essere ammesso, con la conseguenza che in questo campo si rinverrebbero interessi legittimi fondamentali e non diritti<sup>418</sup>.

---

Vi è da dire che la Corte costituzionale, con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco della rivalutazione automatica delle pensioni, ritenendo prevalente – alla tutela dell'equilibrio di bilancio – i diritti sociali assicurati dagli artt. 36 e 38 Cost.

Si tratta di una sentenza rilevante ma non significativa, essendo un *unicum* rispetto a pronunce coeve. Peraltro, come osservato criticamente in dottrina, la sentenza contiene un "sostanziale rifiuto della Corte di misurarsi con il problema posto dalla presenza del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio", cfr. A. ANZON DEMMING, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, pp. 551-ss.

Ampie considerazioni sulla sentenza sono contenute in R. PESSI, *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massim. giur. lav.*, 2015, pp. 400-ss.

Tra le altre voci critiche su questa sentenza, si vedano A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *www.rivistaaic.it*, 2, 2015; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, 10, 2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10, 2015. In senso adesivo alla pronuncia n. 70/2015, si vedano invece M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 10, 2015.

<sup>417</sup> In tal senso sembra porsi però L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., p. 115, che in un più ampio discorso che non è possibile riportare in questa sede, riconosce che l'amministrazione, nelle circostanze ivi indicate, sarebbe "tutt'altro che libera nei fini ed affatto sottoposta al limite delle risorse – giacché è noto come ormai anche la Corte Costituzionale ammetta che è la destinazione delle risorse ad essere condizionata al godimento dei diritti e non questi ultimi ad essere finanziariamente condizionati".

Per altri riferimenti giurisprudenziali si rimanda a G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale...*, cit., pp. 1-ss. che dà conto delle più rilevanti pronunce del Giudice delle leggi sul tema.

<sup>418</sup> Secondo L. TARANTINO, *I diritti fondamentali...*, cit., secondo cui si assisterebbe a una "tendenza ad una scomposizione del diritto fondamentale in due distinte componenti: una difensiva e una pretensiva. Solo la prima è sottratta a qualsivoglia logica di bilanciamento rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione. Per contro, l'assenza di una gerarchia tra i diritti fondamentali consente di superare l'impostazione secondo la quale i diritti in questione godono di una situazione di intangibilità da parte del potere amministrativo. La componente difensiva afferisce ad un nucleo essenziale del diritto sottratto alla disponibilità del legislatore come ribadito nella sentenza n. 146/1988 della Corte costituzionale". Negli stessi termini G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili...* cit.; F.P. GRIFFI, *Diritti fondamentali e giudice amministrativo...*, cit.

Al più, il Giudice delle leggi – nella pronuncia n. 275/2016 – contesta alla Regione Abruzzo di non aver correttamente effettuato la necessaria programmazione in vista della predisposizione del bilancio regionale, non distinguendo le spese necessarie per il soddisfacimento dei diritti da quelle per così dire<sup>419</sup>.

Probabilmente, non sarebbe neanche opportuno soffermarsi troppo sulla natura della situazione giuridica in esame – se diritto finanziariamente condizionato o interesse legittimo fondamentale – dovendosi andare a verificare la struttura e l’oggetto della pretesa, come si pone in concreto.

Indipendentemente dalla sua consistenza, tale pretesa sarà necessariamente vincolata all’ammontare delle risorse finanziarie disponibili, con la conseguente

---

La Corte costituzionale ha proposto nel tempo essenzialmente due ordini di considerazioni (entrambi richiamati da C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica...*, cit., pp. 421-ss.). Il primo è quello inaugurato dalla sentenza 19 ottobre 1990, n. 455 che ha introdotto espressamente anche nella giurisprudenza costituzionale la teoria dei diritti finanziariamente condizionati, già conosciuti in dottrina. Il secondo è quello di cui alla sentenza 16 luglio 1999, n. 309 che introduce il concetto del nucleo irriducibile del diritto. È tra questi due poli che deve operarsi il bilanciamento.

<sup>419</sup> Sulla necessità di operare una programmazione finanziaria si richiama espressamente G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., secondo cui “La giurisprudenza, ad esempio, afferma che esiste piena discrezionalità della p.a. di fissare per il futuro gli importi e le previsioni di finanziamento su base programmatica”, che però – quando investe scelte discrezionali operate in precedenza e già in corso – è imposto alla medesima amministrazione “l’adozione di un criterio selettivo basato su analisi compiute e misurabili di tipo qualitativo, che assicuri che non vengano incise in maniera eguale situazioni diverse”. Il che sembra voler rimettere la legittimità delle scelte prese a una valutazione di ragionevolezza delle decisioni assunte dall’amministrazione. Si richiama su questi temi L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001.

Si veda, inoltre, G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili...*, cit., per il quale “Secondo i giudici della Consulta, dunque, il principio di priorità nel soddisfacimento dei diritti incompressibili incide sul bilancio, nel senso che la sostenibilità complessiva di quest’ultimo non può in alcun caso portare a far sì che il danaro pubblico venga erogato per spese facoltative, prima che vengano individuate le poste economiche necessarie per far fronte a quelle volte a garantire il soddisfacimento dei diritti fondamentali”; in termini analoghi, M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980; ID., *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit.

In giurisprudenza, Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80; Id., 25 ottobre 2013, n. 250; Id., 13 novembre 2013, n. 266; Id., 29 gennaio 2016, n. 10; Id., 16 dicembre 2016, n. 279, oltre alla stessa sentenza n. 275/2016.

A sostegno della riforma del pareggio di bilancio sembra porsi A. MORRONE, *Verso un’amministrazione...*, cit., pp. 381-ss., che osserva come l’introduzione di maggiori vincoli (e limiti) alla spesa pubblica, non debba essere intesa come un ostacolo alla piena rimozione degli ostacoli di ordine economico o sociale che spetta alla Repubblica, al fine di garantire l’uguaglianza sostanziale. Infatti, nella condivisibile prospettiva dell’A., il problema del bilancio e dei suoi saldi è consustanziale alla “cittadinanza democratica” di un Paese, richiedendo politiche pubbliche sostenibili, se non altro perché “una democrazia in deficit, costretta a pagare i debiti accumulati nel tempo, spinta a farne continuamente di nuovi, senza un rigoroso controllo (politico e formale), non può ambire a diventare un’autentica democrazia”.

necessità di imporre un bilanciamento tra esigenze antitetiche. Il che, peraltro, non sembra un profilo innovativo, essendosi già ampiamente osservato che anche prima della riforma costituzionale del 2012, il tema delle risorse finanziarie e dei diritti sociali “a prestazione” era già avvertito come ineludibile<sup>420</sup>.

Le questioni in esame si prestano anche ad essere esaminate sotto un profilo pratico. A ridosso della stesura definitiva del presente lavoro, infatti, è stata pubblicata la sentenza 12 agosto 2024, n. 7089 con cui il Consiglio di Stato (Sez. III), ha rigettato il ricorso proposto dai genitori di un alunno disabile che contestavano la riduzione delle ore settimanali di assistenza scolastica, decisa dall’amministrazione comunale.

Ad avviso del Supremo consesso della giurisdizione amministrativa, che richiama la pronuncia di primo grado del T.A.R. Emilia-Romagna, il diritto all’assistenza scolastica da parte degli allievi disabili ha la consistenza di diritto finanziariamente condizionato, lasciando intendere che tale diritto può essere erogato “nei limiti delle risorse disponibili”. Sul punto, è la stessa fonte normativa primaria a richiamare la necessità di un bilanciamento tra il sostegno e le esigenze finanziarie (cfr. l’art. 3, comma 5, del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66), nonché la Convenzione Onu sulle persone con disabilità, approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 12 dicembre 2006, ratificata dall’Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, che introduce la nozione di “accomodamento ragionevole” nell’introdurre negli Stati contraenti quelle misure di sostegno agli alunni disabili.

A tal riguardo, l’alto consesso ha evidenziato che non può “mai esigersi in capo all’autorità pubblica che l’apprestamento di tali misure solidaristiche (*id est* le ore di assistenza scolastica n.d.r.) comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo<sup>421</sup>.

---

<sup>420</sup> Si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo 6 del Capitolo I, ove si è analizzato *funditus* il problema del diritto alla salute in rapporto ai vincoli di bilancio.

<sup>421</sup> La precisazione che fa il Consiglio di Stato appare necessaria per distinguere il caso in esame da quello deciso da Cons. giust. amm. reg. sic., 21 novembre 2018, n. 788 che poneva l’accento sul

### 5.3. Per un superamento della distinzione fra diritti civili e diritti sociali: i diritti (e interessi) contabilmente differenziati

La contrapposizione tra diritti civili e diritti sociali costituisce una costante del dibattito giuridico in tema di diritti costituzionalmente protetti.

Dalle riflessioni sopra svolte circa l'incidenza dei vincoli finanziari sulle situazioni giuridiche potrebbe conseguire una differente classificazione che, se non a sostituire la dicotomia diritti civili-diritti sociali, potrebbe quantomeno affiancarsi a essa.

D'altronde, richiamando sul punto quanto già osservato nel primo capitolo, è stato pure auspicato il superamento della distinzione tra diritti civili e sociali, che potrebbe risultare distorsiva della realtà<sup>422</sup>.

---

“nucleo duro indefettibile” del diritto allo studio, venendo in quel caso in rilievo l'assegnazione dei docenti di sostegno in numero congruo agli alunni con disabilità.

La pronuncia del 2024 è importante sotto due profili: il primo perché, analizzando e distinguendo la citata sentenza n. 788/2018, afferma implicitamente che per ogni diritto (o quantomeno per il diritto all'istruzione) esiste una componente fondamentale – non bilanciabile – e una soggetta a bilanciamento. Il secondo perché introduce il concetto – invero pure presente nella giurisprudenza in materia di case di cura private e spesa sanitaria regionale già esaminata nel primo capitolo – della sostenibilità delle scelte finanziarie nel medio-lungo periodo, al fine di dare continuità agli interventi.

La pronuncia ha suscitato molto clamore, specialmente tra gli addetti ai lavori.

<sup>422</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali...*, cit., che prosegue “Pertanto, non si può incidere su di essi e comprimerli fino a difendere il suo nucleo essenziale o contenuto minimo, né si dovrebbe ammettere una completa monetizzazione di tali diritti, anche in virtù del fatto che si tratta di diritti soggettivi indisponibili. La quantificazione in termini monetari di un diritto, inoltre, si porrebbe in perfetta antitesi con il principio della solidarietà sociale iscritto in Costituzione, e potrebbe concorrere a modificare *in peius* il patrimonio costitutivo della persona umana (quando indigente) e del contesto sociale in cui essa è chiamata a vivere”. In termini sostanzialmente analoghi si veda G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, cit. Tutto ripreso dal par. 5 del cap. I.

La contrapposizione tra diritti di libertà e diritti sociali è stata espressa dalla dottrina “nel senso della natura «oppositiva» dei diritti sociali rispetto allo stato di diritto, fondato sulla libertà. Conseguentemente, si è ritenuto che la situazione giuridica derivante da ciascun diritto sociale sarebbe quella di «interesse costituzionalmente protetto», non già di diritto soggettivo; altri hanno parlato di «situazioni meramente raccomandate» al legislatore, investito della funzione di renderne attuale la potenziale precettività” cfr. L. PRINCIPATO, *I diritti sociali...*, cit. par. 5, ma si veda anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 75-ss. il quale non giunge a sottrarre la natura di situazione giuridica sostanziale ai diritti sociali. Più semplicemente l'A. li assimila di fatto agli interessi legittimi. In tal senso si veda anche G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili...*, cit., secondo cui “La situazione soggettiva del privato è di interesse legittimo di fronte ad una potestà, tutelato giurisdizionalmente secondo gli istituti generali del sistema positivo. Tuttavia, esso è garantito costituzionalmente, e in questo differisce dagli interessi legittimi che potrebbero dirsi ordinari. Orbene a questi ben si addice la denominazione di interessi legittimi fondamentali. La garanzia consiste nel fatto che la potestà pubblica disciplinata dalla norma giuridica primaria e consiste in

L'attuale sistema istituzionale sembra poco propenso a distinguere diritti civili e sociali e, del pari, è ancora meno propenso a gerarchizzare i rapporti tra le due categorie, anche in virtù della particolare tutela – imposta dalla stessa Costituzione – dei diritti sociali.

Cionondimeno, sembra possibile mantenere una differenza – non ontologica, né qualitativa – che operi sul piano meramente descrittivo, utile per definire i diritti civili e i diritti sociali anche ove li si volessero ricomprendere in un'unica categoria giuridica.

La differenza può essere incentrata sul diverso modo di “contabilizzare” i diritti civili e i diritti sociali<sup>423</sup>.

Nei sistemi di contabilità (soprattutto di quella analitica) è uso distinguere i costi diretti dai costi indiretti: i primi sono costi imputabili direttamente a un'attività,

---

una «riserva di legge» in ordine all'attribuzione della misura della potestà. In ogni caso trattasi di comuni rapporti potestà-interesse legittimo. In qualche costituzione la libertà può essere rafforzata ma nella nostra non esiste uno strumento giuridico specifico nel caso di una sua violazione”; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 390-ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p.1138.

Ampie considerazioni in merito al superamento della distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali è contenuta in L.R. PERFETTI, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 77-ss. Per l'A. la distinzione sarebbe imprecisa, perché non considererebbe che anche i diritti di libertà, lungi dall'essere mere pretese a che lo Stato si astenga dal porre in essere azioni che incidono sui diritti, necessitano comunque di un minimo di prestazioni da parte dello Stato. Viene fatto l'esempio della libertà di circolazione che non sarebbe effettiva se l'amministrazione non fosse investita del compito di costruire strade, ponti, e in generale vie di comunicazione.

<sup>423</sup> La rilevanza pratica di una simile classificazione può essere ricavata dalla recente audizione della Corte dei conti, Sez. Aut., DELIBERAZIONE N. 9/SEZAUT/2024/AUD, in occasione dell'audizione della magistratura contabile in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ove, discorrendo dei livelli essenziali delle prestazioni, si è osservato che “l'attenzione si focalizza sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria”. Del pari, si guardi alla legge 5 maggio 2009, n. 42 che richiama il criterio di fabbisogni e costo *standard* su cui basare il volume dei livelli essenziali delle prestazioni.

Inoltre, G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss. afferma che “garantire un diritto vuol dire quindi quasi sempre distribuire risorse pubbliche. Ormai diritti economici, diritti sociali e diritti di libertà sono sullo stesso piano. Tutti i diritti dipendono in qualche misura dalle poste di bilancio pubblico. Spetta oggi anche alle amministrazioni trovare un buon compromesso e individuare le priorità”; per questo “l'affermazione dei diritti, specie quelli fondamentali, richiede un'amministrazione molto forte” come sottolinea Pesce richiamando E.W. BOCKENFORDE, *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano 2006.

Va considerato che per Pesce qualunque diritto deve misurarsi con i costi, sicché può essere funzionale la tesi qui proposta di guardare ai diversi diritti, non tanto per offrire una diversa qualificazione giuridica, quanto per differenziare i diritti in base alle conseguenze di ordine economico-contabile che gli stessi diritti pongono.

mentre i secondi sono costi che un ente sostiene indipendentemente dalle varie vicende amministrative che lo vedono coinvolto.

In tale prospettiva, il diritto sociale presupporrebbe un costo diretto da parte dello Stato (o dell'ente pubblico a cui sulla base di una norma di legge è attribuita la cura di un determinato interesse), rappresentato dalla prestazione in favore di un privato che deve essere assicurata tramite un'attività amministrativa.

Il diritto di libertà, invece, comporterebbe un mero costo indiretto. Si pensi al diritto di proprietà, per la cui assicurazione è necessaria l'istituzione di un apparato burocratico volto a prevenire e reprimere condotte criminali (costituito dalle forze dell'ordine) e da un apparato giudiziario in grado di punire chi ha posto in essere simili condotte. È evidente che tanto le forze di polizia quanto la magistratura perseguono anche altri obiettivi e i rispettivi costi sono "indirettamente" posti a carico del ripristino della lesione del diritto di proprietà.

Una simile soluzione interpretativa consentirebbe di tenere su diversi piani i diritti civili e i diritti sociali, pur assicurandone un eguale soddisfacimento nei limiti del "finanziariamente possibile".

Ciò che rileva è il peso, espresso in termini di costi, del diritto civile o sociale.

In tal guisa, si può osservare come la stessa affermazione circa l'esistenza di un diritto di avere diritti risulta pleonastica e utopica se non ci si interroga *funditus* sul problema del costo dei diritti (siano essi civili che sociali) <sup>424</sup>.

Il diritto ad avere i diritti presuppone una struttura assoluta del diritto, da assicurare indipendentemente dal relativo costo. Più realisticamente e sebbene sia ideologicamente scomodo affermarlo<sup>425</sup>, il diritto di avere diritti è ipotizzabile

---

<sup>424</sup> Su tutti, si richiama il celebre S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012.

Va, altresì, considerato che l'impostazione qui seguita allineata a chi sostiene che tutto ruoti attorno al problema dei costi, ivi incluse le libertà fondamentali, cfr. G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

<sup>425</sup> Scomodo è l'aggettivo ripreso da G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che evidenzia come l'affermazione per cui un diritto, se costituzionalmente protetto, andrebbe tutelato sempre, rappresenta una mera petizione di principio, essendo la realtà ben diversa. Nello stesso segno si veda A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, secondo cui "La riscoperta del limite della sostenibilità ha certamente attenuato il trionfalismo con il quale molti costituzionalisti hanno interpretato la nostra epoca come l'età dei nuovi diritti: a ben vedere, tale entusiasmo è retto da una visione formalistica – potremmo

soltanto in presenza di risorse illimitate. Tuttavia, data la limitatezza delle risorse, si deve ammettere che esista in capo all'organo di indirizzo politico (e, secondo quanto visto *supra*, anche in capo alla pubblica amministrazione, nei limiti consentiti dall'ordinamento) l'arduo (e, forse, ingrato) compito di individuare quei diritti che devono essere assicurati prioritariamente rispetto agli altri.

#### **5.4. Alcune conseguenze derivanti dall'art. 97, comma 1, Cost.**

Nei paragrafi precedenti si è sostenuto che l'introduzione degli obblighi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito nell'art. 97, comma 1, Cost., ha comportato un coinvolgimento diretto dell'amministrazione nella gestione del bilancio e nell'assicurare un virtuoso percorso di risanamento delle finanze pubbliche.

In tal senso, la riforma costituzionale del 2012 comporterebbe un'incidenza su vari settori dell'ordinamento che si esamineranno nel prosieguo, sia pure nei limiti consentiti dal presente lavoro.

Un primo tema, di grande attualità, riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali<sup>426</sup>, potendo i LEP essere agevolmente concepiti come prestazioni.

---

dire semantica e morfologica – dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale e da una sottovalutazione del *deficit* di efficacia delle statuizioni in cui tale evoluzione viene a sfociare”.

<sup>426</sup> Il tema è ampiamente dibattuto in dottrina, soprattutto a seguito dell'istituzione del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, che si è insediato il 9 maggio 2023, i cui lavori sono terminati nel mese di ottobre 2023. Tra i tanti si vedano: E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, pp. 289; F. BIONDI DAL MONTE, *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002, pp. 345-ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2009, pp. 133-ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 4, 2011, pp. 3371-ss.; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3, 2024; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, 4, 2011, pp. 731-748; ID., *Livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, pp. 189-205; ID., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, pp. 881-907; G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere*, in *Federalismi.it*, 1, 2023.

Richiamando l'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost., i LEP devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sulla base dei fabbisogni e costi *standard* che ogni Amministrazione deve sostenere<sup>427</sup>.

L'importanza di definire i livelli essenziali delle prestazioni è essenziale anche per il raggiungimento dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 Cost.

Al netto delle considerazioni politiche, come tali tutte opinabili, su queste riforme, la Corte dei conti ha osservato che il punto centrale attiene alle “modalità di finanziamento delle funzioni trasferite, atteso che i precetti costituzionali di equilibrio e buon andamento di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, implicano che tutti gli enti facenti parte della finanza pubblica allargata concorrano all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale”<sup>428</sup>.

La discussione politica sui LEP è tuttora in corso e i tempi non sembrano maturi per trarre conclusioni strettamente attinenti all'oggetto del presente lavoro.

---

<sup>427</sup> L'importanza di definire i LEP è cruciale anche per realizzare il c.d. federalismo fiscale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, come è stato più volte messo dalla Corte costituzionale, da ultimo con sentenza 26 novembre 2021, n. 220. Sul punto si veda anche Corte conti, Sez. Aut., DELIBERAZIONE N. 9/SEZAUT/2024/AUD, in occasione dell'audizione della magistratura contabile in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ove si precisa anche che “Una tappa, nel lungo e difficile cammino della definizione dei LEP, è segnata dall'art. 1, cc. 791-792 della legge n. 178/2020, che ha introdotto la determinazione degli obiettivi di servizio (OS), che contribuiscono a potenziare i servizi sociali - soprattutto nei Comuni che denotano maggiori carenze - e costituiscono un passo importante nel percorso di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni offerte dagli enti locali. La citata legge è intervenuta sugli asili nido e sui servizi sociali comunali; con la successiva legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, co. 174), sono state stanziare le risorse per consentire l'istituzione dell'obiettivo di servizio sul trasporto scolastico per gli alunni con disabilità”.

<sup>428</sup> Cfr. Corte conti, Sez. Aut., DELIBERAZIONE N. 9/SEZAUT/2024/AUD, che aggiunge “Anche se l'equilibrio di bilancio, costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, deve essere comunque garantito quel “nucleo incomprimibile di garanzie minime” allo scopo di rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali, in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative. La Corte costituzionale, soprattutto a proposito della spesa sanitaria e, in particolare, sulla garanzia effettiva ed efficace dei LEA ha più volte ribadito che è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte cost. n. 275/2016). Ciò implica che il legislatore regionale, nella programmazione delle risorse e nell'adozione scelte politiche e distributive deve salvaguardare il nucleo inviolabile dei diritti, poiché la tutela dell'equilibrio di bilancio non può giustificare una compressione di un diritto fondamentale”.

A tal riguardo va precisato che il T.A.R. Piemonte, Sez. II, 29 gennaio 2015, n. 157, ha ammonito che “La discrezionalità del legislatore «non ha carattere assoluto e trova un limite nel [...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»; le esigenze di bilancio non possono «ridondare in danno del diritto dei cittadini – costituzionalmente protetto – al godimento del già ricordato nucleo irriducibile della tutela della salute, coincidente, per quello che qui interessa, con la previsione dei LEA dell'area dell'integrazione socio-sanitaria»”.

Passando a un altro tema, si osserva che il rafforzamento della posizione dei vincoli di bilancio potrebbe incidere anche sull'autotutela.

A tal riguardo, va rammentato che l'art. 1, comma 136, della legge n. 311/2004 – dunque ben prima della riforma del 2012 – aveva stabilito il potere per l'amministrazione di ritirare gli atti comportanti una spesa illegittimamente assunta, al fine di conseguire risparmi o, comunque, minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche.

La norma recepiva un orientamento della giurisprudenza che configurava una forma di autotutela doverosa per gli atti amministrativi illegittimi comportanti una spesa.

La qualificazione in termini di doverosità del ritiro in autotutela comportava che tale ipotesi assurgeva a criterio generale che le amministrazioni potevano utilizzare per valutare, sempre discrezionalmente, il ritiro dell'atto, anche senza tener in debita considerazione gli interessi contrastanti, sussistendo un interesse *in re ipsa* al ricorso all'autotutela<sup>429</sup>.

---

<sup>429</sup> Cfr. F. GOISIS, *L'annullamento d'ufficio dell'atto amministrativo per illegittimità comunitaria*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 450.

Le ipotesi di autotutela doverosa sono varie. In dottrina, che si è ampiamente occupata di questi profili, si vedano: R. CHIEPPA, *Provvedimenti di secondo grado (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, II-2, 2008; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell'Amministrazione*, Milano, 2002; N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale ed autotutela amministrativa*, in *Foro it.*, 2008, pp. 311-ss.; P. ROSSI, *Il riesame degli atti di accertamento. Contributo allo studio del potere di annullamento d'ufficio a favore del contribuente*, Milano, 2008; S. VALAGUZZA, *La concretizzazione dell'interesse pubblico nella recente giurisprudenza amministrativa in tema di annullamento d'ufficio*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, pp. 1251-ss.

In giurisprudenza, cfr. Corte Cost., 22 marzo 2000, n. 75, commentata da F.G. SCOCA, *Una ipotesi di autotutela amministrativa impropria*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 821-ss.

Degna di nota è la risalente sentenza Cons. Stato, Ad. Plen., 7 marzo 1962, n. 2 con la quale l'organo di nomofilachia ha affermato che “in questioni di natura prettamente patrimoniale non trovano applicazione i principi dell'annullamento d'ufficio; in qualsiasi tempo – salvo il regime della prescrizione – l'Amministrazione ha il potere di correggere errori in cui sia eventualmente incorsa in precedenti deliberazioni e – come ovvio – la nuova deliberazione annulla implicitamente le precedenti. Il pubblico interesse si identifica nell'esatta liquidazione del dovuto; né in materia di diritti patrimoniali, che trovano base immediata in norme di legge, è necessaria alcuna motivazione, se non il riferimento alle norme stesse. Infine, non essendoci margine per una qualsiasi valutazione discrezionale, non è configurabile un vizio di disparità di trattamento: se ad altri è stato illegittimamente dato più del dovuto, è obbligo dell'Amministrazione ripetere l'indebito, non già estendere a terzi il trattamento illegittimamente accordato, commettendo una nuova illegittimità”, con nota di E. CANNADA BARTOLI, *Nuove prospettive in tema di annullamento d'ufficio e ripetizione d'indebito da parte della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1962, I, pp. 661-ss.

La cennata norma è stata abrogata dalla legge n. 124/2015 che ha posto l'accento sulla stabilità del provvedimento amministrativo favorevole per il privato, impedendone il ritiro in autotutela malgrado una illegittimità in grado di riverberarsi sulle finanze pubbliche (*id est* cagionando una spesa illegittima).

La decisione del legislatore del 2015 desta perplessità perché interviene in un contesto normativo completamente diverso rispetto a quello in cui era maturata la previsione di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 311/2004.

La riforma costituzionale del 2012, infatti, avrebbe dovuto dare continuità a quell'indirizzo normativo che configurava come doverosa l'autotutela a fronte di atti illegittimi di spesa<sup>430</sup>, essendo più in sintonia con l'attuale contesto costituzionale, l'ipotesi di procedere a un ritiro dell'autotutela, qualificato in termini di doverosità, al ricorrere di una rivalutazione degli interessi in gioco di carattere finanziario.

Tuttavia, anche in giurisprudenza si è andato formando un orientamento che esclude la revoca in autotutela di un atto (nel caso di specie i bandi di gara o di concorso) per mancata verifica preventiva delle somme a disposizione dell'amministrazione<sup>431</sup>. Simile arresto giurisprudenziale si fonda sull'assunto che corrisponde ai principi di buona amministrazione svolgere una verifica preventiva

---

<sup>430</sup> Secondo G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss. "l'amministrazione potrà adottare anche provvedimento connotati da ampia discrezionalità", ricorrendo all'autotutela o, comunque, a moduli procedurali autoritativi per l'adozione di provvedimenti diretti a rinegoziare il debito pubblico.

<sup>431</sup> Tra le molte si rinviene un precedente del T.A.R. Toscana, Sez. II, 15 gennaio 2007, n. 5 che espressamente ritiene illegittima, per violazione dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, la revoca dell'aggiudicazione definitiva di una gara pubblica, disposta per carenza di fondi, che non sia motivata con riferimento anche al pregiudizio che subisce il privato. Si tratta di un orientamento ampiamente diffuso in giurisprudenza.

Sotto un altro punto di vista, tuttavia, persiste un orientamento a cui si ascrive T.A.R. Marche, Sez. II, 6 ottobre 2023, n. 605 che qualifica non come autotutela in senso stretto ma come "atto dovuto" la revoca di contributi pubblici non spettanti, essendo l'amministrazione concedente tenuta a porre rimedio alle conseguenze sfavorevoli derivanti all'Erario per effetto di un'indebita erogazione di sovvenzioni sia quando è emerso che il beneficio era stato accordato in assenza dei presupposti di legge, sia quando è stato accertato un successivo inadempimento da parte del beneficiario. Ciò esclude la sussistenza per l'Amministrazione di uno specifico obbligo di motivazione, essendo l'interesse pubblico all'adozione dell'atto in *re ipsa* quando ricorra un indebito esborso di danaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato. Su quest'ultimo punto si veda anche Cons. St., Sez. II, 24 ottobre 2019, n. 7246.

circa la capienza economico-finanziaria dell'amministrazione e, poi, bandire una procedura di aggiudicazione o selettiva.

Viene da chiedersi se tale orientamento debba trovare conferma nel rinnovato contesto costituzionale legato alla riforma del 2012.

Se l'interesse finanziario dell'amministrazione, collegato al più ampio andamento delle finanze pubbliche, per via dell'art. 97, comma 1, Cost. entra nel bilanciamento della discrezionalità, non dovrebbero porsi dubbi circa la necessità di ricorrere all'autotutela qualora l'amministrazione si accorga di aver operato un errato bilanciamento in sede di esercizio del potere, aprendo così la strada al ritiro in autotutela dell'atto comportante una spesa illegittima.

Va da sé, che si tratterebbe di un annullamento d'ufficio, ossia di una vera e propria illegittimità, non formale, di cui sarebbe affetto il provvedimento di primo grado.

In tal guisa, potrebbe trovare spazio anche il sopra citato orientamento giurisprudenziale, formulato in relazione all'ipotesi di revoca del provvedimento *ex art. 21-quinquies* della legge n. 241/1990. Difatti, un conto è rideterminare un assetto di interessi per un ripensamento dell'amministrazione; altro è rimuovere un atto, finanziariamente gravoso, illegittimamente adottato.

Al più, potrebbe domandarsi se questa ipotesi configuri un caso di autotutela doverosa. La tesi preferibile sembra essere quella per cui occorre operare un bilanciamento anche nel procedimento di secondo grado ma che tale bilanciamento comprenda un interesse "privilegiato" dell'ordinamento (e non più solo della singola amministrazione).

L'adozione di un provvedimento illegittimo che produce un esborso a carico delle finanze pubbliche, infatti, rende più difficile assicurare la sostenibilità complessiva del debito pubblico. Di tale profilo va tenuto debitamente conto in sede di bilanciamento di interessi che precede l'adozione, o meno, del provvedimento di secondo grado.

Ricondurre tale ipotesi a quella dell'annullamento d'ufficio e, quindi, presupporre l'illegittimità del provvedimento oggetto di autotutela, significa aprire il campo a una nozione di illegittimità anticomunitaria dell'atto amministrativo, che dovrebbe indurre a rivedere il concetto di inoppugnabilità del provvedimento amministrativo in contrasto con l'ordinamento eurounitario<sup>432</sup>.

Malgrado la necessità di operare comunque un bilanciamento, l'illegittimità del provvedimento comportante un esborso per l'Erario potrebbe essere sostenuta anche per la rilevanza nell'ordinamento interno del diritto dell'UE, al netto dell'inoppugnabilità del provvedimento.

A tal riguardo, vanno tenute distinte le ipotesi in cui l'esborso illegittimo discenda da un atto adottato in violazione di legge, da incompetenza o da eccesso di potere, da quelle in cui l'esborso illegittimo risieda proprio insito nel provvedimento.

Quanto affermato finora dovrebbe valere soltanto per questo secondo ordine di ipotesi. Diversamente opinando, si perverrebbe al risultato per cui l'annullamento – d'ufficio o da parte del giudice – comporti un esborso, la cui illegittimità deriverebbe dal suo annullamento e non, direttamente, dall'atto in sé. In tal caso, si produrrebbe come conseguenza che anche il ritiro in autotutela del provvedimento determinerebbe un esborso illegittimo, il che sarebbe un assurdo.

La spesa illegittima che consente l'autotutela (doverosa) è quella legata all'atto illegittimamente adottato, ossia prevista nell'atto e non quella derivante da un'eventuale richiesta risarcitoria a seguito di un atto illegittimamente adottato o illegittimamente ritirato in autotutela.

---

<sup>432</sup> Cfr. F. GOISIS, *L'annullamento d'ufficio*, cit., p. 442, si veda anche, A. BARONE, *nota a Cons. di Stato, sez. I, parere 9 aprile 1997, n. 372/97*, in *Foro it.*, 1999, III, pp. 334-ss.

Di regola, secondo la sentenza Corte di Giustizia, 13 gennaio 2004, C-453/00, *Khune*, seguita a breve distanza dalla sentenza Corte di Giustizia, 12 febbraio 2008, C- 2/06, *Kempter*, che un'amministrazione pubblica non è obbligata a rimuovere un proprio provvedimento definitivo a seguito della pubblicazione di una sentenza, ad esso successivo, che accerti l'erroneità della interpretazione di una norma UE sulla base della quale era stato emanato il predetto provvedimento. Dal ragionamento della Corte si ricavano preziosi elementi utili a privilegiare la tesi del bilanciamento tra contrapposti interessi in sede di autotutela amministrativa.

In ogni caso, nell'attuale contesto normativo non sembra ci sia spazio per l'autotutela doverosa e "automatica", dovendo comunque bilanciarsi gli interessi pubblici con quelli, antagonisti, vantati dai privati<sup>433</sup>.

Un ulteriore profilo meritevole di considerazione, derivante dall'applicazione della riforma del 2012, potrebbe riguardare il diritto tributario<sup>434</sup>.

La valorizzazione dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico imprimerebbe un mutamento al diritto tributario, da concepirsi non solo come una branca recante la disciplina dei tributi e la tutela dei contribuenti nei confronti del Fisco, ma anche – e soprattutto – un modo per reperire risorse economiche che affluiscono al bilancio pubblico.

---

<sup>433</sup> D'altra parte, vale la pena di considerare che parlare di autotutela significa confrontarsi con l'affidamento, tema oggetto di un serrato dibattito dottrinale negli ultimi anni, impossibile da riprodurre adeguatamente nel presente lavoro.

Cionondimeno, è d'uopo rammentare – tra i primi lavori ad occuparsi (e, invero, a introdurre il) del tema e senza pretesa di esaustività – l'opera di F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001, ristampa dell'opera dell'A. *L'affidamento del cittadino*, 1970. Da allora, il dibattito si è arricchito anche dei primi (timidi) tentativi legislativi volti a tutelare l'affidamento in modo più pregnante. Sul punto si veda F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995, pubblicato dopo pochi anni dall'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativa che introduce, sia pure embrionalmente, quei primi riferimenti positivi da cui trarre l'importanza dell'affidamento. Per le modifiche legislative successive, si guardi alla legge n. 124/2015 (riforma Madia) che ha fissato un termine di 18 mesi (ora divenuti 12) entro il quale è possibile ricorrere all'autotutela per l'amministrazione. La fissazione di un termine consente proprio di tutelare l'affidamento del privato nel non vedersi privato di un provvedimento a sé favorevole dopo un lasso di tempo sufficientemente lungo.

Un recente e autorevole lavoro che offre un'approfondita ricostruzione dell'affidamento, delle sue luci e delle sue ombre è l'opera di G. MANNUCCI, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, 2023.; della stessa A., si veda anche *Una svolta a metà sull'affidamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, pp. 345-354, di commento della sentenza Cons. St., Ad. Plen., 29 novembre 2021, n. 20, che rappresenta il più recente approdo giurisprudenziale dell'organo nomofilattico della Giustizia amministrativa sul tema.

Per ulteriori approfondimenti, impossibili da svolgere in questa sede considerato che si tratta di un tema nevralgico e particolarmente attuale del diritto amministrativo, si vedano: S. ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005; A. ARDITO, *Revoca e nuovi modelli di rivedibilità*, Bari, 2008; D. CORLETTI, *Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, in D. CORLETTI (a cura di), *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, Padova, 2007; L. GIANI, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, Napoli, 2005; M. GIGANTE, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e tutela dell'affidamento*, Milano, 2008; M. IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999.

<sup>434</sup> Quantomeno sottoforma di un inasprimento "dell'attività sanzionatoria e di controllo finalizzata ad incamerare, quanto più è possibile, denaro dai contribuenti: attività per certi versi vincolata, perché prevista da norme di legge, ma che certamente potrà aumentare di consistenza per iniziative pressanti di singole amministrazioni o di organi di controllo", così G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss.

La rilettura “finanziaria” del diritto tributario comporterebbe una relazione diretta tra gli artt. 53 e 97, comma 1, Cost., alla base del quale sussisterebbe un solido legame tra lo stesso art. 53 e l’art. 81 Cost.

Dal punto di vista pratico vorrebbe dire che nell’interpretazione delle norme tributarie dovrebbe tenersi conto degli effetti che le differenti interpretazioni causerebbero sul bilancio pubblico (nella duplice concezione del bilancio del singolo ente e di quello complessivo del settore pubblico).

In altri termini, l’art. 97, comma 1, Cost. ben potrebbe costituire la fonte normativa per giustificare un bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi rappresentati dalle esigenze dell’Erario di vedersi assicurate un determinato volume di entrate e quelle del contribuente a non vedersi condannato al pagamento di somme non effettivamente dovute.

Se un simile assetto si poteva delineare già prima della legge cost. n. 1/2012, lo stesso dovrebbe vedersi ulteriormente rafforzato nell’attuale contesto ordinamentale<sup>435</sup>.

In tale prospettiva ha buon gioco chi afferma che “il limite alle spese pubbliche si raccorda con la capacità contributiva dei soggetti”<sup>436</sup>, in quanto appare evidente

---

<sup>435</sup> Cfr. M. AULENTA, *Gettito e gittata dei tributi...*, cit., p. 46; M. TRIMELONI, *Diritto tributario...*, cit., pp. 658- ss., ove si legge che “anche le leggi relative alle figure di entrata debbono essere recepite dalla legge di bilancio; e che l’effetto che ne deriva si traduce nell’autorizzazione all’accertamento ed alla riscossione di esse («Formano oggetto di approvazione parlamentare solo gli stanziamenti di cui ai numeri 2 e 3»); e cioè, l’ammontare delle entrate che si prevede di accertare e di incassare: art. 2, L. 5 agosto, 1978, n. 468); F. FORTE, *Causa del potere finanziario e capacità contributiva*, cit., p. 1940.

Analoga prospettiva del rapporto tra entrate e spese per garantire l’equilibrio del bilancio, e quindi una lettura finanziaria del prelievo tributario, può essere proposta con riferimento all’autonomia tributaria di regioni ed enti locali, uscita rafforzata dalla riforma del Titolo V del 2001. Sul punto, si veda L. DEL FEDERICO, *L’autonomia tributaria delle regioni...*, cit., pp. 395-ss.

<sup>436</sup> Cfr. M. AULENTA, *Gittata...*, cit., p. 64, che prosegue affermando che “in tale raccordo, la determinazione della misura delle spese pubbliche non può non essere condizionata dalla valutazione preliminare della capacità contributiva dei soggetti. Se il dovere di contribuzione alle spese pubbliche è delineato dalla capacità contributiva, ne discende che anche le spese sono correlate (nel senso d’incontrare un limite) alla capacità contributiva dei soggetti, poiché “la nozione di tributo deve essere imperniata sul principio costituzionale di contribuzione, in ragione della capacità contributiva. Tale impronta viene a confermare l’appartenenza delle figure tributarie al sistema di bilancio dell’ente pubblico, essendo il dovere di contribuzione (di cui il tributo è termine di attuazione) correlato necessariamente con le spese dell’ente medesimo”. La finalizzazione dei tributi alle pubbliche spese, dovuta ex art. 53, primo comma, Cost., presuppone pertanto l’utilizzo imprescindibile di uno strumento, il bilancio pubblico, ove la spesa deve rispondere alla tutela di un interesse pubblico legislativamente posto, e che, in correlazione, il tributo, quale contribuzione alle

che le possibilità di spesa diventano intimamente collegate alla possibilità di acquisire un pari volume di entrate da parte dei cittadini.

A tal riguardo, deve osservarsi che da tempo la dottrina ha parlato di soggetti attivi della contabilità pubblica<sup>437</sup>, per tali intendendosi i cittadini contribuenti, i quali mutano la loro natura soggettiva, perché vengono visti in un'ottica opposta a quella propria del diritto tributario<sup>438</sup>.

## 6. I giudici dopo la riforma costituzionale del 2012

I cambiamenti sotto il profilo dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione registrati dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012 influenzano anche il plesso giurisdizionale, nelle sue diverse componenti organiche.

D'altronde, l'importanza di assicurare, nelle diverse sedi, un controllo giurisdizionale sul bilancio è chiaramente evincibile se si qualifica il bilancio come un bene pubblico che “coinvolge interessi diffusi della comunità amministrata [che] non sempre si traducono in interessi legittimi o addirittura in diritti soggettivi: l'emanazione di provvedimenti (amministrativi o legislativi) a rilevanza esterna, conseguenziali alle scelte allocative cristallizzate in bilancio, si ripercuotono su comunità indifferenziate ( il mercato, i cittadini, i creditori) che hanno rilevanza costituzionale (art. 41, art. 114, art. 2 Cost.) e che vanno tutelate”<sup>439</sup>.

---

spese pubbliche, è proiettato al perseguimento di quelle stesse finalità di carattere pubblico, perseguendo così un “vincolo” che è generale, poiché applicato generalmente a tutto il bilancio pubblico”; si veda anche C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità...*, cit., p. 161.

<sup>437</sup> Cfr. S. BUSCEMA, *Trattato...*, cit., vol. I, p. 101-ss.; nello stesso senso è anche R. PEREZ, *Finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., p. 2496 che descrive la finanza pubblica come “l'insieme delle attività con le quali i soggetti che compongono la Repubblica – lo Stato, le regioni e gli enti locali – servendosi di una specifica organizzazione, si procurano le entrate necessarie a sostenere la spesa per l'erogazione dei servizi alla collettività (sanità, trasporti, scuola, pensioni, ecc.), incidendo, in tal modo sui processi di distribuzione del reddito nazionale e quelle dalle quali dipende il funzionamento delle strutture pubbliche”.

<sup>438</sup> Sulle varie scuole di pensiero attorno alla collocazione sistematica della contabilità di Stato, si veda *ex multis* A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 501-ss.; G. COLOMBINI, *Evoluzione della contabilità pubblica...*, cit., 1-2; G. FALSITTA, *La sistemazione del diritto finanziario...*, cit., pp. 959-ss. Una ricostruzione della nascita, dello sviluppo e del declino della disciplina è contenuta in G. RIVOCCHI, *La decisione di bilancio ....*, cit. In ogni caso, sussiste una difficoltà intrinseca a definire la contabilità pubblica, il che spiega la difficoltà con cui è assurta ad avere dignità di autonoma materia di studio. Si veda anche la sentenza Corte cost., 31 marzo 1965, n. 17.

<sup>439</sup> Cfr. F. SUCAMELI, *Contabilità finanziaria...*, cit., p. 743.

Se è chiaro che un giudice deve esserci, più complesso è capire quale sia questo giudice, dal momento che la pluralità organica della giurisdizione pone dei problemi di riparto di giurisdizione che possono coinvolgere anche le questioni del bilancio.

Per quanto concerne il bilancio, due appaiono essere i giudici su cui sembra possa radicarsi la giurisdizione. Il primo è la Corte dei conti, dotata di giurisdizione esclusiva nelle materie della contabilità pubblica *ex art. 103, comma 2, Cost.*

Il secondo è il giudice amministrativo, investito anch'egli di giurisdizione esclusiva *ex artt. 103, comma 1, Cost. e 133, comma 1, lett. v), c.p.a.*, nelle “controversie tra lo Stato e i suoi creditori riguardanti l'interpretazione dei contratti aventi per oggetto i titoli di Stato o le leggi relative ad essi o comunque sul debito pubblico”<sup>440</sup>.

Il sistema, dunque, ruoterebbe attorno a due giudici e due materie: sulla contabilità pubblica opera la magistratura contabile; sul debito pubblico il giudice amministrativo.

Ci si domanda se un simile assetto sia funzionale o se, invece, debba essere meritevole di una revisione, tenuto conto della difficoltà di distinguere ciò che rientra nella contabilità pubblica da ciò che è, invece, debito pubblico<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> Non a caso F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, 2016, pp. 137-ss. definisce il debito pubblico “il padre di tutte le giustizie amministrative”, a proposito della ricostruzione sulla genesi del contenzioso amministrativo svolta dall'A.

<sup>441</sup> Secondo G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, pp. 113-ss., sostiene espressamente che “il debito pubblico è una materia che oggi rientra a pieno titolo nelle materie di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 Cost., e già questo potrebbe essere sufficiente a suscitare l'interrogativo se le controversie inerenti il debito pubblico, non debbano piuttosto ricondursi alla competenza del giudice contabile quale giudice naturale ai sensi dell'art. 25 della Cost.”. Secondo l'A. un simile scenario sarebbe necessario proprio a seguito dei processi di “denazionalizzazione” del debito pubblico, collegati alla nuova *governance* finanziaria europea. Ciò anche alla luce della progressiva espansione della giurisdizione contabile in giudizi che vedono contrapposti lo Stato e i cittadini, i quali agiscono a tutela delle relazioni finanziarie pubbliche. Si tratta dei giudizi ad istanza di parte disciplinati dall'art. 172 c.g.c., nonché alle varie ipotesi in cui si è devoluta la giurisdizione alle Sezioni Riunite in speciale composizione, su cui si veda anche A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 501-ss.; A. POLICE, *La giurisdizione: le competenze delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti*, in *Atti convego in memoria di Massimo Vari*, Roma, 2015, pp. 120-ss.

L'interferenza tra giudice amministrativo e giudice contabile nel ventaglio (oggi, come visto, ampliato) delle materie riconducibili alla contabilità pubblica, mostra la sua problematicità anche in relazione alla questione degli elenchi Istat (su cui si rinvia al par. 3). Ulteriore esempio emblematico dei dubbi che affiorano in *subiecta materia* riguarda il contenzioso dei contratti *swap*, qualificati ormai espressamente come atti di gestione dell'indebitamento (degli enti locali) e oggetto di

Invero, deve osservarsi che la Corte dei conti svolge una duplice funzione, di controllo e giurisdizionale, essendo “l’unico organo di controllo che gode di una diretta garanzia costituzionale”<sup>442</sup> e assumendo, pertanto, un ruolo nevralgico una volta che i vincoli di bilancio entrano stabilmente nell’attività amministrativa.

Se si considera, poi, che l’attività di controllo è attività sostanzialmente giurisdizionale, nel senso che impone il rispetto dei principi del giusto processo ex art. 111 Cost. anche nei procedimenti in cui l’attività sembra essere squisitamente di tipo amministrativo, ben si potrebbe giustificare un ruolo più ampio della magistratura contabile nelle suddette materie, riconducendo a un unico giudice tanto le controversie in materia di debito pubblico, quanto quelle di contabilità pubblica<sup>443</sup>.

Ad impedire il rafforzamento delle attribuzioni in sede giurisdizionale della Corte dei conti, potrebbe essere la sopracitata qualificazione delle situazioni giuridiche dei privati al cospetto del bilanciamento effettuato ai sensi dell’art. 97, comma 1, Cost.

---

questione anche in punto di riparto di giurisdizione: cfr. Cass. civ., SS.UU., 28 luglio 2017, n. 18781 e, in dottrina, B. MARCHETTI, *La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa: il caso dei contratti derivati del Mef*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, pp. 776-ss.

<sup>442</sup> Cfr. G.M. MEZZAPESA, *La rilevanza dei controlli nell’ordinamento contabile: il ruolo della Corte dei conti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, cit., p. 646. Si vedano inoltre: V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci delle autonomie territoriali*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2016; A. CAROSI, *La Corte dei conti...*, cit., pp. 501-ss.; G. COLOMBINI, *Evoluzione...*, cit., pp. 1-2; ID., *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti per una riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2015, pp. 588-ss.; F. LONGAVITA, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2017; M. DEGNI-P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit.

<sup>443</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. Riun., 14 maggio 2024, n. 4, in merito al ricorso della Regione siciliana nel giudizio di parificazione del bilancio 2021, in cui la Corte ha affermato che “questo giudice deve riscontrare il rispetto, in sede di controllo, di norme regole e principi che consentono di dispiegare efficacemente il diritto di difesa degli enti controllati e delle altre parti coinvolte dalla deliberazione, nei limiti e secondo le regole che sono stabilite dallo stesso codice di giustizia contabile” e prosegue “Appare perciò evidente che anche la fase di controllo, che esita in decisioni vincolanti, non sia sufficiente un generico “procedimento” (serie di atti coordinati ad uno scopo) ma sia necessario assicurare le garanzie della sua species in cui è assicurata la partecipazione dei destinatari della decisione alla sua formazione, attraverso la pienezza del contraddittorio, in coerenza con l’art. 111, co. primo, Cost. Nel giudizio di parificazione, tale contraddittorio è ulteriormente qualificato dalla previsione dell’art. 40 T.u. C.d.c.”.

Definire come posizioni di interessi legittimi (fondamentali) i diritti sociali finanziariamente condizionati, vuol dire ricondurre la giurisdizione su tali materie al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 103 Cost.<sup>444</sup>.

Una simile eventualità, per come è costruita oggi la categoria dell'interesse legittimo, presupporrebbe che la decisione sulla pretesa del singolo in relazione alle esigenze del bilancio sia presa esclusivamente in sede amministrativa, che sia cioè frutto dell'esercizio del potere discrezionale<sup>445</sup>.

Si è già visto, però, come l'art. 33 della legge n. 196/2009 non considera nelle rimodulazioni attivabili in via amministrativa (dal ministro competente o dal direttore generale, cfr. le ipotesi dei commi 4 e 4-*bis*) le spese collegate ai c.d. fattori legislativi di cui all'art. 21, comma 5, lett. b) della legge n. 196/2009 che, ancorché modificabili, possono essere oggetto di revisione nei modi stabiliti dall'art. 23, comma 3, cioè con la legge di assestamento.

---

<sup>444</sup> Sussiste uno stretto legame tra l'ammissibilità del bilanciamento in sede amministrativa, la natura della situazione giuridica vantata dal privato e il riparto di giurisdizione. Ammettere un diritto a bilanciamento (discrezionale) con altri contro-interessi, vuol dire attribuirgli la consistenza di interesse legittimo (fondamentale) e, come tale, devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo, quale giudice naturale del potere amministrativo, chiamato a conoscere di quella situazione che dialoga con il potere. Cfr. G. GRÜNER, *Interessi legittimi...*, cit., p. 167, nonché per i profili più attinenti alla giurisdizione M. MAZZAMUTO, *Il riparto di giurisdizione. Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Napoli, 2002.

<sup>445</sup> La tesi esposta è quella che sembra trovare maggior condivisione in dottrina ma non è quella preferita da chi scrive. Nell'impossibilità di trattare compiutamente il tema, occorre aggiungere che la qualificazione come interessi legittimi fondamentali dei diritti costituzionalmente garantiti una volta che si presentino al cospetto del potere amministrativo è ostacolata dalla giurisprudenza del giudice della giurisdizione che persiste con il suo orientamento di vedere diritti anche a fronte dell'esercizio del potere (purché vincolato), sulla scorta delle note sentenze SS.UU., 9 marzo 1979 n. 1463 e 6 ottobre 1979, n. 5172. Ne consegue che l'interesse legittimo fondamentale, al più sarebbe ipotizzabile in caso di potere discrezionale, con tutto quello che ne consegue in punto di riparto di giurisdizione. Si veda, *amplius*, G. GRÜNER, *Interessi legittimi...*, cit., pp. 174-175. L'A. conclude ritenendo che più che di interesse legittimo fondamentale, dovrebbe discutersi di semplici interessi legittimi, non già perché *minus quam* dei fondamentali, ma perché sarebbe l'ordinamento stesso a costruire diritti fondamentali che, potendo essere travolte dal potere discrezionale (e, s'aggiunge, vincolato), assumono le sembianze di interessi legittimi. In sostanza, ad ogni diritto concepito dall'ordinamento come fondamentale, corrisponde una relazione con un interesse legittimo, parificato quanto a protezione giurisdizionale, dall'art. 24 Cost. Sul problema del riparto di giurisdizione e dei diritti fondamentali, si veda anche L. LONGHI, *Diritti fondamentali e giurisdizione del giudice amministrativo nelle recenti linee evolutive del diritto vivente*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023, pp. 221-ss. e, limitatamente ai suoi riferimenti al giudice amministrativo, M.C. CAVALLARO, *Le tecniche di protezione dei diritti fondamentali nella giurisdizione amministrativa*, in *P.A. Persone e amministrazione*, 2, 2023, pp. 375-ss.; F. CORTESE, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 353-ss.

In questa ipotesi, poiché la rimodulazione della spesa sarebbe contenuta direttamente nella legge, l'effetto sarebbe di creare un potere vincolato in capo all'amministrazione. Il bilanciamento *ex art. 97*, comma 1, Cost., infatti, avverrebbe esclusivamente in sede legislativa, essendo "assorbito" da quello *ex art. 81* Cost.

Se ciò non appare un problema, dal momento che l'art. 97, comma 1, Cost. si rivolge anche al legislatore, d'altra parte impedisce di qualificare come posizioni di interesse legittimo le situazioni dei privati al cospetto delle decisioni (vincolate) dell'amministrazione. Conseguentemente, le stesse sarebbero da qualificare come diritti soggettivi (sociali), finanziariamente condizionati<sup>446</sup>, con devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, al netto delle ipotesi di giurisdizione esclusiva devolute al giudice amministrativo.

Queste ultime concernono anche la "materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi", ossia materie in cui più frequentemente vengono in rilievo quei diritti finanziariamente condizionati, la cui nozione nasce, non casualmente, proprio dalle riflessioni inerenti alla sostenibilità dei modelli di gestione dei servizi pubblici.

---

<sup>446</sup> Per configurare tali posizioni come interessi legittimi andrebbe ricondotta tale categoria al potere *tout court* e non solo al potere discrezionale. In altri termini, anche l'esercizio di un'attività vincolata da parte dell'amministrazione determinerebbe la sussistenza di un interesse legittimo e non di un diritto soggettivo.

Si tratta di una ipotesi al momento difficile da immaginare, essendo dottrina e giurisprudenza orientate in senso diverso, sebbene la sentenza Cons. St., Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 8 ammetta la possibilità di avere interessi legittimi anche a fronte di un potere vincolato.

La questione è di ampio respiro e non si presta ad essere definita nella presente sede.

Tuttavia, vale la pena di considerare che essa si presenta, quantomeno, non del tutto infondata. Anzitutto, perché il potere è una categoria unitaria e "discrezionale" e "vincolato" sono delle semplici qualificazioni di una sostanza che è immutata.

In secondo luogo, da Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, si ricava il principio, recepito nell'art. 7 c.p.a., secondo cui il giudice amministrativo è il giudice naturale del potere e non del (solo) potere discrezionale.

In terzo luogo, perché il potere amministrativo – sia esso discrezionale che vincolato – è riconducibile alla *sovranità* e non all'*autonomia* (cfr. sul punto F. CARNELUTTI, *Teoria generale...*cit., p. 152) e, quindi, è espressione comunque di una potestà pubblica, sia pure riconducibile direttamente alla legge (nel caso di potere vincolato) Ne consegue l'impossibilità di ipotizzare la sussistenza di un diritto soggettivo a fronte dell'esercizio della predetta potestà, come invece si ammette devolvendo le controversie al giudice ordinario. A fronte dell'esercizio della potestà, infatti, sussisterebbe l'obbligo, il dovere, la soggezione, non residuando spazio per un diritto. È solo l'interesse legittimo che crea lo spazio per una posizione di vantaggio che consente la reazione del privato al potere (non importa se discrezionale o vincolato) della p.a.

Si veda comunque l'impostazione della Scuola fiorentina e, per essa, le posizioni di L. FERRARA, *Diritti soggettivi...*, cit., pp. 37-ss.

Ne consegue che al di là della natura di tale situazione, il giudice amministrativo sarebbe comunque chiamato a conoscere di numerose controversie di quel genere<sup>447</sup>.

Al di là delle questioni più generali circa il riparto di giurisdizione, va detto che ove fosse effettivamente titolare della giurisdizione, il giudice amministrativo sarebbe sicuramente all'altezza della prova, essendo il plesso giurisdicente più abituato a trattare della discrezionalità e, soprattutto, a confrontarsi con il problema del bilanciamento di contrapposti interessi, sicché non gli si chiederebbe nulla di più di quanto già fa.

Merita un cenno, anche alla luce delle considerazioni che precedono, il ruolo della Corte dei conti in sede di controllo che sembra vivere alterne vicende<sup>448</sup>.

È noto che al modello di controllo *ex art. 100 Cost.*, che produce l'illegittimità di un atto ritenuto viziato dalla Sezione di controllo sulle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, se ne affianca uno di tipo collaborativo, che si sostanzia nel controllo-referto al Parlamento o ai Consigli regionali.

---

<sup>447</sup> Anche se resterebbe ferma la possibilità per il legislatore di devolvere tali controversie al giudice ordinario ai sensi dell'art. 113, comma 3, Cost.

<sup>448</sup> Sulle vicende della funzione di controllo, e segnatamente sulla funzione della Corte dei conti quale "occhio del Parlamento" od organo ausiliario del Governo, si richiama E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo...*, cit., pp. 681-ss., che evidenzia il cortocircuito – da sempre esistente – tra differenti funzioni di controllo non riconducibili a un modello unitario, che però non danno i risultati sperati. Infatti, malgrado alcune importanti prese di posizione della Corte dei conti, il Parlamento non ha mai svolto (o non ha mai voluto, o saputo, svolgere) funzioni di controllo sull'operato della pubblica amministrazione. Il tema si presenta centrale nell'ambito dell'economia del presente discorso, in quanto la legge cost. n. 1/2012 avrebbe ora imposto un raccordo tra Parlamento e pubblica amministrazione derivante dal fatto che, come si è sostenuto, l'art. 97 Cost. dialoghi con l'art. 81 Cost.

Per approfondimenti su questi temi si vedano: L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit.; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico*, cit.; E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti...*, cit., pp. 39-ss.; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, 1970; C. MORTATI, *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, in *Rass. dir. parl.* 1965, pp. 315-ss.; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in cit., pp. 752-ss.

Sull'opportunità di ricondurre ad *unitatem* le varie tipologie di controlli esistenti, al fine di rafforzarne la tenuta, oltre al già citato in questa nota saggio di E. D'Alterio, si veda F. BATTINI, *Per una visione (o miraggio) di controllo unitario*, in *Riv. corte conti*, 5, 2010, pp. 193-ss.

Con riferimento ai controlli su regioni ed enti locali, alla luce della riforma del 2012, si veda G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica...*, cit., pp. 740-ss.

Proprio la natura collaborativa ha consentito a tale controllo di superare indenne il vaglio della Corte costituzionale, che ha ritenuto compatibile con il nuovo impianto del Titolo V di cui alla legge cost. n. 3/2001 tale tipo di controllo.

Tuttavia, non può non osservarsi che tale controllo per come è strutturato è spesso ritenuto debole, perché non consente un intervento tempestivo sull'organo amministrativo<sup>449</sup>.

L'esito della funzione di controllo esercitata dalla Corte dei conti dipende da come si intende concepire il rapporto amministrazione-privati e, più in generale, come il decisore politico si pone in relazione al problema della burocrazia, nella consapevolezza che, per quanto necessaria, non bisogna eccedere nella troppa burocrazia, se non altro perché controllare tutto vuol dire non controllare alcunché.

Dal combinato disposto degli artt. 81, 97 e 119 Cost., come riformati nel 2012, emerge la necessità di un rafforzamento dei controlli. Ad una più attenta visione, infatti, ciascuna delle tre norme può avere una rispondenza nelle funzioni di controllo della Corte dei conti.

L'art. 81 per via del tradizionale ruolo svolto dalla Corte in tema di controlli preventivi di legittimità e in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato. L'art. 119 per via dell'analogia posizione progressivamente assunta dalle regioni e dagli enti locali, ai quali la maggiore autonomia loro attribuita ha portato insieme un livello di controlli di pari misura (sia pure con i limiti operativi del controllo-referto). Infine, l'art. 97 che sembra ampliare il novero dei controlli all'intera pubblica amministrazione, vale a dire anche nei confronti di quegli enti

---

<sup>449</sup> Non è un caso che con d.l. 16 luglio 2020, n. 76, è stato istituito il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato per i progetti realizzati in ambito P.N.R.R. Ai sensi dell'art. 22, comma 2, del d.l. n. 76/2020, obiettivo del controllo concomitante è quello di intervenire in *itinere* durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica. Il controllo concomitante è stato introdotto per la prima volta con l'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15 e riguarda "gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli" attraverso correttivi "in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi" (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

che sono sorti per operare al di fuori del perimetro dei controlli della magistratura contabile. Si pensi, ad esempio, al contenzioso in materia di iscrizione nell'elenco Istat della pubblica amministrazione che supera e frantuma le vecchie categorie con cui si classificavano gli enti pubblici per introdurre una nozione strumentale e funzionale di amministrazione: quella in chiave finanziaria.

Vi è poi da considerare il ruolo della magistratura tributaria, oggetto di una recente modifica istituzionale che sembra farle perdere il ruolo di “cenerentola delle magistrature” che aveva assunto sinora: l'istituzione delle Corti di Giustizia tributaria ne rafforza l'ambito di operatività e la sua utilità.

Si tratta di un intervento essenziale per rafforzare la capacità di finanziare le spese gravanti sul bilancio statale, avendo la riforma del 2012 rinsaldato il rapporto tra entrate e spese del bilancio.

Se ciò è vero, allora vuol dire che il legislatore aveva due possibili strade da percorrere. La prima era quella, effettivamente intrapresa, di irrobustire la giustizia tributaria; la seconda era quella di devolvere alla Corte dei conti in sede giurisdizionale anche le controversie oggi attribuite alla giurisdizione tributaria, in modo da evidenziare la connessione tra le entrate e le uscite.

Da ultimo, merita un cenno la Corte costituzionale, chiamata a svolgere il ruolo di decisore ultimo in molti casi in cui il bilanciamento operato in sede legislativa, o in sede amministrativa sulla base di norme di legge, non viene ritenuto congruo rispetto a superiori interessi finanziari.

L'art. 97, comma 1, Cost. costituisce un parametro che la Consulta può valutare ai fini della valutazione di ragionevolezza di una norma di legge. Perché ciò accada, è necessario che vi sia la possibilità di adire la Corte ma anche di sollevare questione di legittimità costituzionale assumendo come parametro l'art. 97, comma 1.

L'incostituzionalità di una legge per violazione dell'art. 97, comma 1, Cost. potrebbe verificarsi, ad esempio, nel caso in cui la fonte primaria non indichi le modalità con cui, un'amministrazione incaricata da quella stessa legge di erogare

una prestazione nei confronti dei consociati, possa rispettare la legge assicurando al contempo la sostenibilità del debito pubblico.

In tale fattispecie, se il bilanciamento richiesto dall'art. 97, comma 1, Cost. venisse effettuato a livello legislativo (in aggiunta a quello imposto dall'art. 81 Cost.), non potrebbero residuare in capo all'amministrazione margini di discrezionalità per verificare se un siffatto assetto di interessi risulti coerente con l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito.

Tale soluzione vale solo nel caso in cui la legge in questione indichi le modalità con cui la singola amministrazione che deve erogare la prestazione legislativamente prevista possa assicurare la sostenibilità del debito. Ove manchi tale indicazione, la legge sarebbe incostituzionale per violazione dell'art. 97, comma 1, Cost.

In altri termini, la legge nascerebbe "monca" perché non suscettibile di essere applicata in concreto per l'impossibilità di effettuare il bilanciamento finanziario in sede amministrativa, ove questo sarebbe dovuto spettare al legislatore.

In un simile scenario, sarebbe molto utile per l'amministrazione poter adire la Corte al fine di far valere questa illegittimità a salvaguardia dell'equilibrio dei propri bilanci e per mettersi al riparo da potenziali illegittimità nell'applicare la legge sospetta di incostituzionalità.

Senonché, un simile scenario non è allo stato immaginabile, per l'assenza nel nostro ordinamento di un meccanismo di accesso diretto alla Corte. Considerato poi, che nell'esempio fatto, l'amministrazione non potrebbe neanche rivolgersi al giudice comune, l'eventuale profilo di incostituzionalità della legge contenente una prestazione nei confronti dei cittadini, la cui cura è affidata a un'amministrazione, dovrebbe essere fatto valere dal solo cittadino, il quale non avrebbe interesse a far valere l'eventuale incompatibilità della norma di legge con l'assetto di cui all'art. 97, comma 1, Cost. ma a ottenere la prestazione legislativamente prevista.

Ne consegue il riproporsi delle difficoltà nel far valere, dinanzi alla Corte costituzionale, gli interessi finanziari delle singole amministrazioni e, più in generale, della complessiva finanza pubblica.

## CONCLUSIONI

Occuparsi di come la riforma costituzionale del 2012 abbia inciso sull'assetto amministrativo è servito a riallacciare i fili con temi che, in parte, hanno caratterizzato la formazione civile, politica e (anche) giuridica di chi scrive.

Dietro il presente lavoro vi è un forte interesse verso la cosa pubblica maturato, per ragioni anagrafiche, in coincidenza con l'esplosione della crisi del 2008 e delle conseguenti decisioni europee assunte per contrastare tale crisi.

È proprio dall'Europa che sono giunte le più rilevanti novità normative.

Quanto realizzato dopo il famoso *whatever it takes* dell'allora Presidente della BCE Mario Draghi era impensabile fino a pochi anni fa. Discorso analogo vale per il piano di ripresa *post* pandemia, che ha fortemente contribuito a scrivere una pagina indelebile nell'integrazione europea.

E, tuttavia, malgrado tali interventi, non può non osservarsi che la mancanza di una integrazione politica, l'esistenza di un'Unione più economica che socio-politica, rappresenti un limite nello sviluppo delle politiche della stessa Unione europea<sup>450</sup>.

Il piano giuridico è quello che fa cogliere meglio il punto di quanto si è detto.

Per poter attuare le politiche del 2012-2014 si è reso necessario agire al di fuori del sistema di diritto derivato dell'Unione, sconfessandone implicitamente la sua importanza e la sua tenuta.

Il *Fiscal compact*, infatti, è un trattato internazionale a cui gli Stati membri e l'Unione europea hanno aderito nel presupposto che i trattati, peraltro da poco modificati (si pensi al Trattato di Lisbona), non consentissero un così disinvolto e impegnativo ambito di intervento della Commissione e, soprattutto, della Banca centrale europea. È il sintomo di una qualche mancanza nell'architettura giuridica (e politica) dell'Unione europea.

---

<sup>450</sup> Cfr. F. PANETTA, *Considerazioni...*, cit., p. 8 "All'architettura economica europea mancano due elementi essenziali: una politica di bilancio comune e un mercato dei capitali integrato. Resta incompleto l'assetto dell'Unione bancaria. Senza queste lacune l'Europa avrebbe potuto rispondere meglio alle crisi degli ultimi quindici anni. L'esigenza di colmarle è pressante alla luce dell'instabilità del contesto geopolitico e degli ingenti investimenti che l'Europa deve realizzare".

Ciononostante, le Istituzioni europee si sono mosse all'unisono nel sostenere le riforme della *governance*, imprimendo il sigillo della legittimità a tali scelte.

È quanto accaduto con le sentenze della Corte di Giustizia che hanno sostenuto i programmi di acquisto dei titoli e l'intera attività di sostegno all'economia posta in essere dalla presidenza Draghi.

Il tutto al prezzo di rafforzare e irrigidire i limiti di spesa da parte degli Stati membri.

È da questo contesto che origina la legge cost. n. 1/2012, su cui si è concentrato il presente lavoro, che rappresenta “la riforma più importante dopo il varo della Costituzione, specie per i riflessi sulla sostenibilità del debito pubblico”<sup>451</sup>.

Dei quattro articoli modificati (l'81, il 97, il 117 e il 119), la modifica dell'art. 97, comma 1, Cost. è – ad avviso di chi scrive – quella più imponente.

L'art. 117 ha subito una mera modifica nel devolvere alla competenza esclusiva dello Stato la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”, prima rientrante nel comma 3 relativo alla competenza concorrente.

Senza voler sminuire la portata di una simile modifica, vi è da dire che essa sembra destinata a incidere limitatamente nei rapporti – sempre turbolenti – tra Stato e regioni, ma non a segnare una tappa significativa.

Gli artt. 81 e 119, invece, contengono una più marcata politica di ridefinizione della disciplina della contabilità pubblica e del bilancio nel nostro ordinamento.

Per certi versi sono speculari: il 119 disciplina per le regioni e gli enti locali quello che l'art. 81 disciplina per lo Stato, al netto di alcune significative divergenze

---

<sup>451</sup> Così G. PESCE, *La sostenibilità...*, cit., pp. 531-ss., che prosegue affermando che “Regolare la finanza pubblica a livello costituzionale, infatti, vuol significare incidere direttamente ed indirettamente sui diritti, sulla organizzazione dello Stato, sulla giustizia, sugli enti locali e, in genere, sull'economia di un Paese e sulla società. [...] Resta il fatto che la finanza pubblica statale è cruciale nella Costituzione perché incide sui criteri di ripartizione della spesa pubblica e da essa dipende perciò la vita della intera organizzazione pubblica che, a sua volta, è in grado di incidere prepotentemente sui cittadini e sulle generazioni future”.

che tengono conto del ruolo degli enti locali, probabilmente derivanti da un'impostazione – dura a morire – per cui è stata l'istituzione delle regioni e l'implementazione delle loro funzioni ad aver rimosso gli argini (al controllo) sulla finanza pubblica.

Ma la modifica più rilevante è, come si diceva, quella contenuta nell'art. 97 Cost.

La novella va rapportata sia all'organizzazione che all'amministrazione ma, rispetto alla versione precedente, pur riguardando le amministrazioni si rivolge anche al legislatore.

Sotto il profilo dell'organizzazione, due sono i punti nevralgici su cui ha inciso la riforma: *i*) la “costituzionalizzazione” dell'elenco Istat della pubblica amministrazione già introdotto con la legge n. 196/2009; *ii*) l'equiparazione di tutte le amministrazioni a delle regole finanziarie comuni, anche per effetto del loro inserimento nel predetto elenco.

L'art. 97, comma 1, Cost. ha introdotto, e definitivamente affermato nel nostro ordinamento, la concezione di amministrazione a geometria variabile che presuppone una nozione funzionale e strumentale di amministrazione.

L'influsso del diritto UE, in questo, è evidente.

Invero, proprio dall'influenza del diritto eurounitario si ricava la necessità di rivedere talune categorie interne che mal si conciliano con la visione del diritto UE.

A riprova di ciò, si guardi all'impatto dell'art. 97, comma 1, Cost. sull'attività amministrativa.

In tale contesto, merita di essere ricordato che il richiamo all'ordinamento dell'Unione europea ivi incluso serve per traslare, in sede amministrativa, quella clausola di supremazia del diritto UE contenuta nell'art. 117, comma 1, Cost. e riferita all'attività legislativa. Se anche prima della riforma era possibile giungere a ritenere prevalente il diritto UE anche in sede amministrativa, con la legge cost. n. 1/2012 tale principio ne risulta senz'altro rafforzato.

Proprio in quest'ottica, sembra evincersi l'offuscamento della separazione tra politica (che indica gli obiettivi) e amministrazione (che gestisce il quotidiano dell'amministrazione).

Dall'art. 97, comma 1, Cost., infatti, sembra discendere una modifica del ruolo dell'amministrazione, chiamata a essere più attenta alla sostenibilità del debito pubblico. Il che significa che il problema del "costo dei diritti", oltre a porsi in sede legislativa, dovrebbe essere posto in sede amministrativa (naturalmente nei limiti in cui è possibile porsi questo problema, in relazione agli artt. 17, 21, 23 e 33 della legge n. 196/2009).

Un simile scenario è coerente con l'assetto eurounitario perché: *i*) rispecchia l'orientamento sovranazionale di coinvolgere direttamente le amministrazioni, e non soltanto il legislatore, nell'avviare un risanamento delle finanze pubbliche; *ii*) fa nascere un unico centro di bilanciamento di interessi, misto politica e amministrazione, che conduce il sistema a vivere più radicalmente una contrapposizione *gubernaculum-iurisdictio*<sup>452</sup>.

L'idea di fondo è che l'art. 97, comma 1, Cost. introduca nell'ordinamento un interesse finanziario in capo a ciascuna amministrazione, suscettibile di essere bilanciato in sede di esercizio del potere (forse non solo discrezionale), per verificarne la compatibilità con il godimento della prestazione legislativamente prevista nei confronti di un privato.

---

<sup>452</sup> Secondo A. MORRONE, *Verso un'amministrazione...*, cit., pp. 381-ss. l'unica divisione dei poteri che conta, destinata a riflettersi anche sull'amministrazione, è proprio quella tra le istituzioni di governo politico (*gubernaculum*) – e, s'aggiunge, anche *lato sensu* politico – e quelle preposte a garantire le libertà.

Il senso di questa contrapposizione, ben nota negli ordinamenti di *common law*, deriva dall'integrazione europea e sovranazionale del costituzionalismo, che erode il ruolo assegnato dalle stesse costituzioni alla legge, unica creatrice del diritto. In questa prospettiva, tanto l'amministrazione quanto la giurisdizione sarebbero investite del potere di creare il diritto. È così che l'A. giustifica ai suoi occhi, da un lato le tesi del *global administrative law* e, dall'altro, l'idea secondo cui la giurisdizione si stia trasformando in un potere sovrano ("nel senso di potere normativo costitutivo di diritto destinato a risolvere conflitti sociali"). Si veda, *amplius* S. CASSESE, *Il diritto amministrativo globale. Una introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, pp. 331-ss., in cui l'A. approfondisce il tema di un diritto amministrativo senza Stato, nonché A. MORRONE, *Sovranità*, relazione al XXXI Convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2017, pp. 1-ss.

Questo bilanciamento sembra tenere conto del carattere “forte” dell’interesse finanziario, che deve essere gestito *in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea*, come recita lo stesso comma 1.

Inoltre, siccome il bilanciamento dell’interesse finanziario dell’amministrazione è direttamente connesso con la *governance* finanziaria europea, è lecito ipotizzare che per operare questo bilanciamento si debbano utilizzare le categorie del diritto eurounitario e non quelle del diritto interno.

Il che implica la necessità di superare, o quantomeno ridurre significativamente, la differenza esistente tra l’attività discrezionale e quella vincolata, per abbracciare una nozione più dinamica e “pratica” di attività amministrativa, corrispondente a quell’approccio funzionale e strumentale che l’ordinamento comunitario ha sempre utilizzato per uniformare i diversi ordinamenti degli Stati membri.

A tal riguardo, si potrebbe riferire il carattere discrezionale o vincolato dell’attività amministrativa, non tanto allo specifico potere di volta in volta esercitato, quanto alla possibilità per l’amministrazione di intervenire sugli stanziamenti di spesa connessi allo specifico procedimento<sup>453</sup>.

---

<sup>453</sup> È d’uopo precisare che non si tratterebbe di un diverso tipo di discrezionalità ma della stessa nozione di discrezionalità (amministrativa o tecnica) che prenderebbe in considerazione – nel bilanciamento tra contrapposti interessi – i profili finanziari sottesi alle scelte dell’amministrazione. Anche sotto il profilo del sindacato giurisdizionale, quindi, non vi sarebbero differenze rispetto al modello attualmente in uso. Il che renderebbe più agevole l’introduzione di questo ampliamento dei profili valutativi della discrezionalità.

Per fornire alcuni esempi pratici, con particolare riferimento alla discrezionalità tecnica (più problematica, come visto nei paragrafi 5.1.e 5.2., rispetto a quella amministrativa), si pensi al caso di una soprintendenza che valuti come meritevole di tutela un immobile per il particolare pregio architettonico o artistico e, tuttavia, decida di non esercitare la prelazione per la gravosità del mantenimento di un siffatto edificio. Tale scelta non sarebbe illegittima se si introducesse – anche nella discrezionalità tecnica – una valutazione dei profili più attinenti alla discrezionalità amministrativa (ferme restando le usuali nozioni di discrezionalità amministrativa e tecnica).

Argomentazioni non così dissimili sono state spese in materia di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà, con automatica acquisizione dei beni immobili al patrimonio dello Stato ai sensi dell’art. 827 c.c., ammessa solo se all’esito dell’operazione non emergono profili che – sotto l’aspetto finanziario – impongono di non acquisire l’immobile. Si vedano a tal riguardo Trib. Genova 1.3.2018), nonché il parere dell’Avvocatura generale dello Stato nota prot. N. 137950 del 14 marzo 2018, che pongono l’accento sulle conseguenze pregiudizievoli, anche sotto il profilo finanziario, per l’amministrazione.

La percorribilità di una simile tesi sembra possibile visto che l'art. 33 (specialmente i commi 4 e 4-bis) della legge n. 196/2009 consente all'amministrazione di rivedere le spese iscritte in bilancio<sup>454</sup>, incidendo sull'effettivo godimento della pretesa, legislativamente prevista, spettante al privato.

In caso di fattori legislativi, in cui la modifica può avvenire solo con il disegno di legge di assestamento (in virtù del combinato disposto degli artt. 23, comma 3 e 33 della legge n. 196/2009), l'ammontare delle risorse è decisa (e rimodulata) dal legislatore. Pertanto, il bilanciamento con le esigenze finanziarie avviene in quella sede e vincola l'amministrazione.

Sia che la rimodulazione avvenga in sede amministrativa, sia che avvenga in sede legislativa, la struttura della situazione giuridica vantata dal privato sarebbe identica e si sostanzierebbe in un diritto di credito, in cui il creditore è il cittadino mentre il debitore è – in prima battuta – il legislatore, quanto all'obbligazione di prevedere con legge una determinata prestazione a carico dell'amministrazione, e – in seconda battuta – l'amministrazione, una volta che la pretesa è legislativamente prevista ma va concretamente soddisfatta.

È in questa fase che può operare il bilanciamento previsto dall'art. 97, comma 1, Cost., con la conseguenza che – se residuano margini per l'amministrazione per valutare le conseguenze finanziarie delle proprie decisioni prima della loro adozione – il privato potrebbe vedersi legittimamente non riconosciuto il soddisfacimento della pretesa, ove sopravvenissero situazioni particolarmente gravi sotto il profilo finanziario.

---

<sup>454</sup> Resta aperta la questione se il riferimento all'amministrazione sottintende un riferimento alla funzione esecutiva o alla funzione amministrativa. A sostegno della seconda tesi, propende il riferimento nell'art. 33, comma 4-bis, della legge n. 196/2009 dei *decreti direttoriali*, con cui poter operare degli storni, ossia tipici atti amministrativi nella gestione del bilancio. Il che non esclude una natura sostanzialmente politica delle decisioni. Peraltro, vale la pena di considerare come tali decreti ministeriali, oltre a non rispecchiare il procedimento descritto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (che richiede l'obbligatorietà del parere – non vincolante – del Consiglio di Stato), non sembrano neanche dotati della caratteristica dell'innovatività dell'ordinamento, richiesto da granitica giurisprudenza (si veda, su tutte, Cons. St., Ad. Plen, 4 maggio 2012, n. 9).

Di qui l'idea che in questi casi la pretesa del privato debba configurarsi come un interesse legittimo fondamentale.

Si tratta di una prospettiva simile a quella sostenuta da Merusi relativamente ai diritti finanziariamente condizionati. In entrambi i casi, infatti, si pone l'accento sulla possibilità per il privato di non vedersi riconosciuta una pretesa oppure di vedersela riconosciuta soltanto previo pagamento del corrispettivo (cosa che nel caso dei servizi pubblici, da cui deriva la teoria dei diritti finanziariamente condizionati, appare immediatamente percepibile).

Un ulteriore ordine di considerazioni meritevole di approfondimento attiene alla compatibilità di tale ricostruzione con la giurisprudenza costituzionale.

Sul punto, si è già osservato nei paragrafi precedenti che la decisione n. 275/2016 della Corte costituzionale, che valorizza il fabbisogno rispetto alle esigenze di bilancio, va interpretata nel senso che gli organi di governo devono operare un'adeguata programmazione delle esigenze finanziarie nell'anno a venire, non potendo rivedere al ribasso tali spese in corso d'esercizio<sup>455</sup>.

Allo stesso tempo, la medesima sentenza ritiene imprescindibile operare una distinzione tra le spese necessarie e quelle facoltative.

Inoltre, va anche esaminata la tesi – pure diffusa nella giurisprudenza costituzionale – per cui vi sia un nucleo irriducibile del diritto che deve essere garantito “costi quel che costi”. Anche tale orientamento si ritiene compatibile con quel bilanciamento rafforzato previsto dall'art. 97, comma 1, Cost., in quanto la situazione del privato sarebbe scomponibile in un diritto (sovrapponibile al nucleo irriducibile) e al diritto finanziariamente condizionato o interesse legittimo fondamentale (per la parte non irriducibile del diritto, soggetta a bilanciamento tra contrapposti interessi).

---

<sup>455</sup> Va osservato che la giurisprudenza amministrativa (esaminata nel capitolo I), trattando delle case di cura accreditate con il Servizio sanitario regionale, ammette una revisione in riduzione con effetto retroattivo qualora ciò sia funzionale al risanamento della spesa sanitaria regionale. Ciò significa aprire una possibilità alla modifica in riduzione in corso di esercizio.

Anche per quanto concerne il bilanciamento fra contrapposti interessi viene in rilievo il rapporto tra politica e amministrazione, declinato nel senso di domandarsi a chi spetti il ruolo di decisore ultimo su pretese inconciliabili.

Sembra praticamente difficile, ma più coerente con le garanzie costituzionalmente previste, sostenere che tale bilanciamento spetti sempre al legislatore. Una simile tesi, infatti, finirebbe inevitabilmente per reintrodurre un interesse astratto, delineato dalla norma, senza che l'amministrazione possa poi individuare l'interesse in concreto, giacché tale attività resterebbe preclusa per l'impossibilità – per l'amministrazione – di operare il predetto bilanciamento.

Il tema sembra venire in rilievo soprattutto per quanto riguarda l'attività vincolata, nella quale sembra astrattamente esclusa la possibilità per l'amministrazione di porre in essere un'attività di bilanciamento *strictu sensu* intesa, essendo tale bilanciamento già svolto dal legislatore.

Una simile concezione sembra coerente con l'idea che l'art. 97 dialoghi con l'art. 81 Cost.

Tuttavia, essa pone un problema di non facile soluzione: che succede se il legislatore, nell'introdurre una nuova "pretesa" a carico di un'amministrazione e a favore dei cittadini, omette di svolgere il bilanciamento imposto *ex art. 97 Cost.*?

La domanda non appare peregrina, poiché quello posto dall'art. 97 è un problema diverso da quello previsto dall'art. 81 Cost. Quest'ultimo verte più che altro sulle coperture. Il primo, invece, pone la questione di come può, la singola amministrazione, "erogare una prestazione" rispettando gli obblighi previsti dall'art. 97, comma 1, Cost.

Se si ammette l'idea che per la natura vincolata dell'attività, l'amministrazione non possa operare alcun bilanciamento, si deve concludere che tale bilanciamento – essendo comunitariamente imposto – debba essere risolto direttamente in sede legislativa.

Ove ciò non avvenga, quali sono le conseguenze?

Quella più immediatamente percepibile, sarebbe l'incostituzionalità della legge per violazione dell'art. 97, comma 1, Cost., il che però pone il problema di chi possa far valere l'illegittimità costituzionale e come ciò sia possibile<sup>456</sup>.

Anche per tale non secondario problema, sembra forse preferibile risolvere il problema del rapporto tra attività vincolata e bilanciamento degli interessi finanziari (e, dietro di questo, il rapporto tra politica e amministrazione) riconducendo a un unico centro, misto politica e amministrazione, il bilanciamento di interessi.

In conclusione, si ritiene che dalla legge cost. n. 1/2012 siano derivati maggiori vincoli alla spesa, al fine di salvaguardare la sostenibilità del debito pubblico, vero macigno gravante sull'economia italiana<sup>457</sup>.

Si tratta pur sempre di vincoli "flessibili", che però richiedono un'assunzione di responsabilità piena da parte del decisore politico, favorendo una piena *accountability* finanziaria, a tutela anche della sostenibilità nel medio e lungo periodo, dunque in ottica di equità intergenerazionale.

Le riflessioni contenute nel presente lavoro costituiscono delle prime considerazioni attorno a questioni che meriteranno sicuri approfondimenti e revisioni, venendo in rilievo profili sempre mutevoli, come dimostra il periodo della

---

<sup>456</sup> Sarebbero le stesse questioni, poste, dall'art. 81 Cost., che avevano consentito – fin dal 1976 – la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a adire in via incidentale la Corte costituzionale, al fine di rimuovere una legge elusiva dei vincoli discendenti da tale norma. Il privato che beneficia di una nuova prestazione non avrebbe alcun interesse a far valere l'illegittimità, sotto il profilo dell'art. 97, comma 1, Cost., della corrispondente norma.

Su questo tema si veda, A. CARBONE, *Legittimazione al promovimento...*, cit., pp. 2585-ss.; A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità...*, cit., 2018; F. GASTALDI, *Ruolo della Corte costituzionale...*, cit., pp. 103-ss.; N. LUPO, *Commento...*, cit., pp. 1610-1611; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi...*, cit., pp. 19-ss.; ID., *Note critiche in tema di legittimazione...*, cit., p. 235; G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti...*, cit., pp. 380-ss.; ID., *La parificazione dei rendiconti...*, cit.;

Risolvere in questo modo il tema dell'attività vincolata (e, di riflesso, del rapporto politica e amministrazione) significherebbe, comunque, attribuire il ruolo di ultimo decisore del bilanciamento alla Corte costituzionale, ritornando a quella contrapposizione *gubernaculum-iurisdictio* su cui si sono già svolte considerazioni.

<sup>457</sup> F. PANETTA, *Considerazioni...*, cit., p. 21, secondo cui "Affrontare il problema del debito richiede un piano credibile volto a stimolare la crescita e la produttività, e nel contempo a realizzare un graduale e costante miglioramento dei conti pubblici. Tale piano dovrà collocare il debito in rapporto al prodotto su una traiettoria stabilmente discendente" e poi continua "la nostra economia soffre ancora di problemi gravi, alcuni radicati e di difficile soluzione. Il ritardo economico del Mezzogiorno e l'elevato debito pubblico sono questioni ineludibili per la politica economica".

pandemia Codiv-19 che ha prodotto la sospensione delle condizionalità e dei criteri del Patto di stabilità e crescita, oggetto di modifiche proprio nel momento in cui si sta chiudendo il presente lavoro<sup>458</sup>.

Anche per questa ragione, l'auspicio è di poter riprendere i temi trattati approfondendoli ulteriormente e, se del caso, rivedendo le posizioni qui sostenute, dal momento che, per la modifica del Patto di stabilità e crescita, esse risulteranno gioco forza precarie.

---

<sup>458</sup> Cfr. F. PANETTA, *Considerazioni...*, cit., p. 9 “Le nuove norme contengono nondimeno aspetti innovativi coerenti con la crescita. Esse si concentrano sulla sostenibilità di medio termine del debito pubblico, anziché sulla calibrazione precisa e continua della politica di bilancio; ciò dovrebbe consentire una programmazione di più lungo periodo e percorsi di consolidamento fiscale realistici. Esse riconoscono inoltre la relazione fra le due leve necessarie per rafforzare la sostenibilità dei conti pubblici: la politica di bilancio, da un lato, e le riforme e gli investimenti necessari per lo sviluppo dall’altro lato. Gli effetti del nuovo impianto normativo dipenderanno da come esso sarà applicato: potrà rinvigorire l’economia europea se permetterà di coniugare la necessaria disciplina fiscale con il fine ultimo di favorire la crescita. Se le nuove regole daranno buona prova di sé, nel tempo si rafforzeranno la collaborazione tra Stati membri e la fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni europee e in definitiva nel futuro dell’Unione. Ciò consentirebbe di progredire verso una vera e propria unione di bilancio, che operi con adeguate risorse proprie e sia in grado di emettere debito”.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *I servizi pubblici locali e crisi dello stato sociale: atti del Convegno internazionale organizzato dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'OCSE e la CISPEL: Roma, Ministero dell'interno 28-30 aprile 1987*, Rimini, 1988;
- AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990;
- AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 Cost.u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi a Roma 8-9 novembre 1991, Milano, 1993;
- AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005;
- AA.VV., *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, European University Institute, 2012;
- AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013;
- AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni: atti del Seminario*, Roma, 6 aprile 2017, Torino, 2018;
- AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018;
- AA.VV., *I responsabili dell'efficienza: politica vs burocrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021;
- AA.VV. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, 2024;
- ACOCELLA C., *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali*, Napoli, 2022;
- ACOCELLA N., *Caccia all'untore. L'economia al tempo del Coronavirus*, Roma, 2020;
- ADAM R.-TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014;
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008;

- AJANI G.-CAVALLO PERIN R.-GAGLIARDI B., *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14, 2017;
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965;
- ALLEGRETTI U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971;
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989;
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padova, 1996;
- ALLEGRETTI U.-PUBUSA A., *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979;
- AMATUCCI A., *Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato*, Napoli, 1970;
- AMATO G. (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009;
- AMATO G., *Un amore difficile*, in G. AMATO-E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna, 2014;
- AMATO G.-BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997;
- AMATO G.-GALLI DELLA LOGGIA E., *Europa perduta?*, Bologna, 2014;
- ANDERSON P., *Lo stato assoluto. Origini ed evoluzione dell'assolutismo occidentale e orientale*, Milano, 2014;
- ANELLI C., *La copertura della pubblica spesa*, in *Il Foro amministrativo*, 1966;
- ANGELINI F., *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4, 2012;
- ANGELINI V., *Diritti umani. Sette lezioni*, Torino, 2012;
- ANDREANI G., *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Padova, 1979;
- ANTONIAZZI S., *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005;

- ANTONIAZZI S., *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013;
- ANTONIAZZI S., *Il Meccanismo di vigilanza prudenziale. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI-V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016;
- ANZON A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992;
- ANZON DEMMING A., *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, 2, 2015;
- ARCOLEO G., *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Bologna, 1894;
- ARCONZO G., *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata. La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2019;
- ARDITO A., *Revoca e nuovi modelli di rivedibilità*, Bari, 2008;
- ASPEN INSTITUTE ITALIA, *I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni*, e-book consultabile sul sito [www.aspeninstituteitalia.it](http://www.aspeninstituteitalia.it);
- AULENTA M., *Gettito e gittata dei tributi. La contribuzione alla spesa pubblica mediante il pubblico bilancio*, in *Riv. Dir. fin. Scienza finanze*, 1, 2021;
- AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, 1989;
- BACCARINI S., *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 2001;
- BACHELET V., *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967;

- BALBONI E., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005;
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc giur. Treccani*, Roma, 1989;
- BALLADORE PALLIERI G., *Dottrina dello Stato*, Padova, 1964;
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Bollettino mensile BCE*, agosto 2005;
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Technical features of the Outright Monetary Transactions*, Press Release, September 6<sup>th</sup> 2012, in [www.ecb.eu](http://www.ecb.eu);
- BARBERA A., *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979;
- BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2, 2015;
- BARBERO M., *Controlli sulla finanza degli enti locali: stato dell'arte, criticità e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2007;
- BARBERO M., *Il nuovo Patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Riv. it. dir., pubbl. com.*, 2007;
- BARETTONI ARLERI A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, 1986;
- BARETTONI ARLERI A., *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1986;
- BARETTONI ARLERI A., *Bilancio (diritto pubblico)*, voce in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1987;
- BARETTONI ARLERI A. (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989;
- BARONE A., *nota a Cons. di Stato, sez. I, parere 9 aprile 1997, n. 372/97*, in *Foro it.*, 1999;
- BARONE G., *Discrezionalità*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989;
- BARTOLE S., *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979;

- BARTOLE S., *Principi generali del diritto*, voce in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1986;
- BASILE M., *L'autonomia delle federazioni sportive*, in *Nuova giurisp. civ. comm.*, 10, 2008;
- BASSI M.L., *La gestione del debito pubblico*, Roma, 1992;
- BATTINI F., *Per una visione (o miraggio) di controllo unitario*, in *Riv. cortei conti*, 5, 2010;
- BATTINI F., *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2011;
- BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2012;
- BAUDRILLARD J., *The Consumer Society: Myths and Structures*, Londra, 1998;
- BELFIORE G., *Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. Cost. n. 417 del 2005*, in *Rivista AIC*, 2005;
- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016;
- BENNATI A., *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1980;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957;
- BENVENUTI F., *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, (ristampa) 1996;
- BENVENUTI L., *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986;
- BERETTA G., *La Corte costituzionale bocchia il "prelievo forzoso" statale a carico degli enti previdenziali privatizzati*, in *Giur. it.*, 2017;
- BERGONZINI C.- BORELLI S.- GUAZZAROTTI A. (a cura di), *La legge dei numeri, Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali», Rovigo, 1-2 ottobre 2015, Napoli, 2016;

- BERNABEI G.-MONTANARI G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova, 2019;
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968;
- BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975;
- BERTI G.-DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001;
- BERTOLINI C., *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. amm.*, 4, 2007;
- BETTINI R., *Il principio di efficienza in Scienza dell'amministrazione*, Milano, 1958;
- BETTINI S., *La nuova governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011;
- BIANCA C.M., *Diritto civile*, 4, Milano, 1993;
- BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, vol. II;
- BIFULCO R.-CELOTTO A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, 2015;
- BIFULCO R.-CELOTTO A.- OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006;
- BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 4, 2010;
- BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Revista d'Estudis Autònoms i Federals, REAF – IEA Journal*, 20/2014;

- BILANCIA F., *Sovranità, “Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio”*, in *Rivista AIC*, 3, 2017;
- BILANCIA P., *La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23, 2012;
- BIN R., *Diritti ed argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1992;
- BINI SMAGHI L., *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013;
- BINI SMAGHI L., *L’euro*, Bologna, 2020;
- BIONDI DAL MONTE F., *I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all’abitazione degli stranieri*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010;
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritti politici*, in M. D’AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938;
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989;
- BOCCIA F., *L’armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni nell’UE*, in *Il controllo di legittimità-regolarità della corte dei conti*, Napoli, 2018;
- BOLOGNA C.-ENDRICI G. (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011;
- BOLOGNINO D., *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2023;
- BOMBARDELLI M., *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004;
- BORIO C.-LOWE P., *Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus*, in *BIS Working Papers n. 114*, 2002;
- BORIO C.-WHITE W. R., *Whither monetary and financial stability? The implications of evolving policy regimes*, in *BIS Working Papers, n. 147*, 2004;

- BOTARELLI S., *Le procedure di bilancio: un cantiere in (lento) movimento*, in *Riv. dir. fin.*, 2, 2010;
- BOTTINO G., *Equità e discrezionalità amministrativa*, Milano, 2004;
- BOTTINO G., *I controlli amministrativi nel nuovo titolo V Cost.: organizzazione, soggetti e forme, controlli «collaborativi». Spunti di riflessione*, in *Foro amm.-TAR*, 10, 2004;
- BOTTINO G., *Il Patto di stabilità interno*, in *Il Diritto dell'economia*, 1, 2012;
- BOTTINO G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014;
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979;
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985;
- BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003;
- BRANCASI A., *L'ordinamento contabile*, 2005, Torino;
- BRANCASI A., *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009;
- BRANCASI A., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri-Quaderno*, 2011;
- BRANCASI A., *L'obbligo della copertura tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2012;
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), 2, 2012;
- BRANCASI A., *La corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, 2013;
- BRANCASI A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir., Ann. VII*, Milano, 2014;

- BRANCASI A., *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale introduttiva del pareggio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2014;
- BRESCIA MORRA C., *Crisi del debito sovrano e riforma delle istituzioni europee. Un tassello importante: l'Unione bancaria*, in M.R. MAURO-F. PERNAZZA (a cura di), *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014;
- BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020;
- BRIGUORI P., *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2, 2019;
- BRUNETTI L., *Considerazioni sul potere di annullamento di cui all'art. 138 T.U.E.L. e sulla sua riconducibilità all'art. 120, comma 2, Cost.*, in *Dir. amm.*, 3, 2006;
- BUCCI F., *I conti pubblici*, Milano, 2001;
- BUSCEMA S., *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1966;
- BUSCEMA S., *Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1966;
- BUSCEMA S., *Il bilancio*, Milano, 1971;
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, I, 1979, Milano;
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015;
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità*, Milano, 2015;
- BUZZACCHI C., *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2, 2016;
- BUZZACCHI C. (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017;

- BUZZACCHI C., *L'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio. Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024;
- CABRAS D., *Un Fiscal Council in Parlamento*, in *Federalismi.it*, 20, 2012;
- CAGLI C., *La riforma burocratica e la giustizia nell'amministrazione*, Roma, 1918;
- CAIANELLO G., *Bilancio, legge finanziaria, coperture, e mitologie costituzionali (per una sola legge di bilancio, a costituzione invariata)*, in *Foro amm.*, 9, 2000;
- CALANDRA P., *Storia dell'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1978;
- CALANDRA P., *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, voce *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009;
- CALAPRICE M.-CENTRONE D., *I controlli della Corte dei conti sui sistemi di controllo interno, in particolare nei confronti degli enti territoriali e delle società partecipate da questi ultimi*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- CAMELI R., *Poteri sostitutivi del governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, in *Giur. cost.*, 5, 2004;
- CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attuazione del principio del pareggio di bilancio*, in *Temi dell'attività parlamentare*, [www.leg16.camera.it](http://www.leg16.camera.it);
- CAMMELLI M., *Questione amministrativa, sindacato e utenti*, in M. CAMMELLI-L. MARIUCCI (a cura di), *Utenti, pubblica amministrazione e sindacato*, Rimini, 1989;
- CAMMELLI M., *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Lav. P.a.*, 2, 2003;
- CAMMELLI M.-MARIUCCI L. (a cura di), *Utenti, pubblica amministrazione e sindacato*, Rimini, 1989;

- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911;
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960 (ristampa);
- CAMPANELLI G. (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010;
- CANALE A.-CENTRONE D.-FRENI F.-SMIROLDO M., *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- CANAPARO P., *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 13, 2012;
- CANGELLI F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004;
- CANNADA BARTOLI E., *Nuove prospettive in tema di annullamento d'ufficio e ripetizione d'indebito da parte della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1962;
- CANNADA BARTOLI E., *Interesse*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972;
- CAPACCIOLI E., *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, 1963, ora in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978;
- CAPACCIOLI E., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Padova, 1980;
- CAPALBO F. (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018;
- CAPALDO P., *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Milano, 1973;
- CAPONI R., *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*; in *Giorn. dir. amm.*, 2014;
- CAPONI R., *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale tedesca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014;
- CAPRIGLIONE F., *Luci ed ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi. Scritto per il Convegno "salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. Dir. Banc.*, 2, 2016;

- CAPUANO G.-MAZZA L. (a cura di), *Covidnomics: analisi economiche e proposte di policy eterodosse per il post crisi COVID-19*, Milano, 2020;
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci delle autonomie territoriali*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2016;
- CARANTA R., *Art. 97 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006;
- CARBONE A., *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, 5, 2020;
- CARBONE A., *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo, I, Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento. (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, 2020;
- CARBONE A., *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo, II, La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, Torino, 2022;
- CARBONE A., *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo, III, Le situazioni giuridiche (prettamente) procedurali*, Torino, 2023;
- CARBONE A., *Riflessioni su potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. Una proposta di confronto*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2021;
- CARBONE G., *Corte dei conti*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, IV, Milano, 2000;
- CARBONE L., *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e i riflessi sul giudizio di responsabilità per danno erariale*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2023;
- CARDARELLI F., *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.-TAR*, 11, 2006;

- CARLASSARE L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966;
- CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974;
- CARLASSARE L., voce *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990;
- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1995;
- CARLINI A., *Diritto*, in M. D'AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938;
- CARNAZZA G., *Spesa per interessi e ciclo economico: un'analisi del caso italiano*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, 2019;
- CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, Città di Castello, 1951;
- CAROSI A., *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e società*, 2001;
- CAROSI A., *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016;
- CAROSI A., *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018;
- CAROSI A., *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra corte costituzionale e magistrature superiori*, in *Atti del seminario di aggiornamento dedicato ai magistrati contabili presso la Corte costituzionale*, Milano, 2019;
- CAROSI A., *Inquadramento sistematico della sentenza n. 80 del 2021 nei più recenti orientamenti della Consulta in tema di finanza pubblica allargata*, in *Giur. cost.*, 3, 2021;
- CASETTA E., *Diritti pubblici subiettivi*, in *Enc. dir.*, XII, Varese, 1964;
- CASETTA E., *Attività amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, I, Torino, 1987;

- CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, XXV ed., F. FRACCHIA (a cura di), Milano, 2023;
- CASINI L.-ALBISINNI F.G.-CAVALIERI E., *Le istituzioni della globalizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni sociali*, Bologna, 2012;
- CASO L., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013;
- CASSARINO S., *Le situazioni giuridiche l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1950;
- CASSESE S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. it. Sc. Giur.*, 1968;
- CASSESE S., *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *Pol. dir.*, 1, 1973;
- CASSESE S., *Finanza e amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1974;
- CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del 'parastato'*, in *Riv. dir. sportivo*, 1979;
- CASSESE S., *Lo Stato, «stupenda creazione del diritto» e «vero principio di vita» nei primi anni della rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987;
- CASSESE S., *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1995;
- CASSESE S., *Lo 'Stato pluriclasse'* in S. CASSESE-G. CARCATERRA-M. D'ALBERTI-A. BIXIO (a cura di), *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, 1994;
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000;

- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002;
- CASSESE S. (a cura di), *Il testo unico delle norme sull'Università*, Bologna, 2002;
- CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2003;
- CASSESE S., *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. P.a.*, 2, 2003;
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo globale. Una introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005;
- CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007;
- CASSESE S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Firenze, 2009;
- CASSESE S., *Governare gli italiani, Storia dello Stato*, Bologna, 2014;
- CASSESE S., *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1, 2014;
- CASSESE S., *Le privatizzazioni e il nuovo interventismo*, in G. MORBIDELLI (a cura di) *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*, Firenze, 2018;
- CASSESE S.-CARCATERA G.-D'ALBERTI M.-BIXIO A. (a cura di), *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, 1994;
- CASTELLI AVOLIO G., *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, in *Atti parl. cam. II*, n. 1603-A e 1603-bis-A, 1955;
- CATERINA E., *La "crisi di bilancio" aperta dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale del 15 novembre 2023*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 2023;
- CAVALIERE E., *Il pareggio di bilancio nella nuova Governance economica europea*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);

- CAVALLARO M.C., *Le tecniche di protezione dei diritti fondamentali nella giurisdizione amministrativa*, in *P.A. Persone e amministrazione*, 2, 2023;
- CAVALLINI CADEDDU L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari, 15 -16 ottobre 2010, Cagliari, 2010;
- CAVALLO PERIN R., *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Dir. amm.*, 4, 2015;
- CAVASINO E., *Editoriale*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024;
- CECCANTI S., *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, 10, 2015;
- CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1/2012 e Titolo V, Parte II, Cost.: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 24, 2012;
- CELOTTO A. (a cura di), *Processo costituente e diritti fondamentali*, Atti del convegno organizzato dal Centro di Eccellenza in diritto europeo, Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi Roma Tre, 14 febbraio 2004, Torino, 2004;
- CENTRONE D., *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui autorizzati e non contratti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- CENTRONE D., *Armonizzazione, coordinamento e consolidamento dei conti pubblici. Le esigenze da soddisfare e gli strumenti di intervento normativo*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- CENTRONE D., *La copertura di spese di investimento, in particolare mediante l'utilizzo di indebitamento. Le fattispecie speciali: i mutui*

- autorizzati e non contratti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- CERRI A., *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973;
  - CERRI A., *Potere e potestà*, in *Enc. giur.*, XXIII, 1990;
  - CERULLI IRELLI V., *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984;
  - CERULLI IRELLI V., *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2006;
  - CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2012;
  - CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, VI ed., Torino, 2017;
  - CERULLI IRELLI V., *Costituzione e amministrazione*, Torino, 2022;
  - CERULLI IRELLI V., *Per uno studio costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del presidente Coraggio)*, in *Riv. it. Dir. publ. Com.*, 2, 2022;
  - CERULLI IRELLI V.- DE LUCIA L. (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009;
  - CERULLI IRELLI V.-PINELLI C. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004;
  - CESARINI F. (a cura di), *I crediti deteriorati nelle banche italiane*, Torino, 2017;
  - CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano 1967;
  - CHESSA O., *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016;
  - CHIEPPA R., *Provvedimenti di secondo grado (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, II-2, 2008;

- CHIRULLI P.–DE LUCIA L., *Tutela dei diritti e specializzazione nel diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015;
- CHITI E., *La nozione di ente pubblico tra disciplina comunitaria e nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996;
- CHITI E., *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012;
- CHITI E., *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013;
- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013;
- CHITI M.P., *The new banking union. The passage from banking supervision to banking resolution*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2014;
- CHITI M.P.-SANTORO V. (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016;
- CINELLI M., *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017;
- CINGOLANI F., *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito del federalismo fiscale*, Milano, 2015;
- CINTIOLI F., *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, Milano, 2005;
- CINTIOLI F., *Società in mano pubblica, interesse sociale e nuove qualificazioni della giurisprudenza*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);
- CIOLLI I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012;
- CIRILLO G.P., *Le scelte eticamente sensibili. Limiti e obblighi della pubblica amministrazione tra diritti e interessi legittimi fondamentali*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023;

- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009;
- CLARICH M., *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Diritto pubblico*, 3, 2013;
- CLARICH M., *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2014;
- CLARICH M., *Il riesame amministrativo delle decisioni della Banca centrale europea*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2015;
- CLARICH M., *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in F. CESARINI (a cura di), *I crediti deteriorati nelle banche italiane*, Torino, 2017;
- COCCO A., *Società partecipate - Legge di stabilità 2014: le novità dagli enti locali*, in *bilanciocontabilità.it*;
- COGNETTI S., *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990;
- COLAGRANDE R., *Il giudice e la giurisdizione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997;
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova 1996;
- COLOMBINI G., *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, anno LIX;
- COLOMBINI G., *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti per una riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2015;
- COLOMBINI G., *La nuova dimensione finanziaria dell'amministrazione e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *Annuario AIPDA 2016, Antidoti alla cattiva amministrazione – una sfida per le riforme*, Napoli, 2017;

- COLOMBINI G., *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020;
- COLOMBO P., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari, 2020;
- COMMISSIONE EUROPEA, 29 maggio 2013, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*;
- CONFALONIERI A., *Il finanziamento delle aziende municipalizzate*, in *L'impresa pubblica*, 1965;
- CORLETTO D., *Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, in D. CORLETTO (a cura di), *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, Padova, 2007;
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981;
- CORSO G., *Attività amministrativa e mercato*, in *Riv. giur. quadr. dei pubblici servizi*, 1999;
- CORSO G., *Funzione amministrativa e costituzione europea*, in A. CELOTTO (a cura di), *Processo costituente e diritti fondamentali, Atti del convegno organizzato dal Centro di Eccellenza in diritto europeo, Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi Roma Tre, 14 febbraio 2004*, Torino, 2004;
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022;
- CORSO G.-LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006;
- CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 2020;
- CORTESE F., *Diritti fondamentali, responsabilità dell'amministrazione e giudice amministrativo: un'introduzione*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023;

- COSTANTINO F., *Il potere sostitutivo nei confronti delle comunità montane tra sussidiarietà, principio del giusto procedimento e codice delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 3, 2007;
- COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2018
- COVINO F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018;
- CRAIG P., *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European law Review*, 2012;
- CRAIG P., *The financial crisis, the EU Institutional order and Constitutional responsibility*, in F. FABBRINI-E. HIRSCH BALLIN-H. SOMSEN (a cura di), *What form of Government for the European Union in the Eurozone?*, Oxford and Portland, Oregon, 2015;
- CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939;
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952;
- CRISAFULLI V., *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962;
- CROCE M.-GOLDONI M. (a cura di), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Macerata, 2019;
- CUDIA C., *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008;
- CUDIA C., *Eccesso di potere e clausole generali*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulle discrezionalità. Sistemi giuridici a confronto*, Torino 2018;
- D'ALOIA A., *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003;

- D'ALTERIO E., *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: dove nascono i problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019;
- D'ALTERIO E., *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019;
- D'ALTERIO E., *La «bollinatura» della Ragioneria generale dello Stato*, Napoli, 2017;
- D'ALTERIO E., *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021;
- D'AMELIO M. (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938;
- D'AMICO N., *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 10;
- D'AMICO N., *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012;
- D'ATENA A., *Prime impressioni sul progetto di riforme del titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001;
- D'AURIA G., *Circa le trattative fra lo stato e le regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno (Nota a Corte cost. 10 maggio 2012, n. 118)*, in *Foro it.*, I, 2012;
- DANIELE L. (a cura di), *The democratic principle and the economic monetary Union*, 2016;
- DEGNI M.-DE IOANNA P., *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017;
- DE GÖTZEN S., *Le fondazioni legali tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011;
- DEGRASSI L., *Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, 2015;
- DE IOANNA P., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della legge finanziaria*, in *Quaderni cost.*, 1989;

- DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993;
- DE IOANNA P., *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri, Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Atti del Convegno del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali», Rovigo, 1-2 ottobre 2015, Napoli, 2016;
- DE IOANNA P., *Illegittimo il prelievo statale sui risparmi delle casse previdenziali private*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2017;
- DE IOANNA P.-FOTIA G., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1996;
- DE IOANNA P.-GORETTI C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008;
- DE LEONARDIS F., *Legalità, autonomia, privatizzazioni*, in *Dir. amm.*, 2, 2000;
- DE LEONARDIS F., *I principi generali dell'attività amministrativa*, Torino, 2016;
- DEL FEDERICO L., *L'autonomia tributaria delle regioni ed i principi di coordinamento della finanza pubblica: con il progetto Giarda bis verso l'attuazione dell'art. 119*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2007;
- DEL GATTO S., *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013;
- DEL GATTO S., *Il problema dei rapporti tra la Banca centrale europea e l'Autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015;
- DELL'ATTI A., *Gli aiuti di Stato alle banche in tempo di crisi*, in *Conc. e merc.*, 2012;
- DELL'ATTI L., *Teoria e prassi del governo multi-livello: studio sul regionalismo italiano*, Bologna, 2019;
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996;

- DELLA CANANEA G., *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009;
- DELLA CANANEA G., *La “pubblicità” dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009;
- DELLA CANANEA G., *Prefazione*, in C. MIRIELLO (a cura di), *Manuale di legislazione universitaria*, Rimini, 2021;
- DELLA POSTA P., *Il sistema monetario europeo: la storia recente e alcune sue interpretazioni teoriche*, Pisa, 1994;
- DELLA SCALA M., *L’evoluzione del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecnico-discrezionali*, in V. CERULLI IRELLI- L. DE LUCIA (a cura di), *L’invalidità amministrativa*, Torino, 2009;
- DEL VECCHIO G., *Studi sullo Stato*, Milano, 1958;
- DEL VECCHIO G., *Lo Stato*, Roma, 1953;
- DE PETRIS A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 18, 2012;
- DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995;
- DE RENTIIS L., *Assoggettabilità alle procedure concorsuali e disciplina applicabile alle società “in crisi d’impresa” controllate o partecipate da enti pubblici*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- DE SIMONE E., *Alle origini della scissione tra democrazia e controllo di bilancio in Italia. Una possibile spiegazione in chiave istituzionale*, in *Riv. dir. fin. Scienza finanze*, 3, 2014;
- DE STREEL A., *The confusion of tasks in the decision-making process of the European Economic Governance*, in F. FABBRINI-E. HIRSCH BALLIN-H. SOMSEN (a cura di), *What form of Government for the European Union in the Eurozone?*, Oxford and Portland, Oregon, 2015;

- DE TOCQUEVILLE A., *De la democratie en Amerique* (1835), Paris, 1981;
- DICKMANN R., *Sussidiarietà e potere sostitutivo. Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Ad. Gen. n. 2 del 2002)*, in *Foro amm.-CdS*, 3, 2002;
- DI DONNA L., *La responsabilità civile delle agenzie di rating. Mercato finanziario, allocazione dei rischi e tutela dell'investitore*, Padova, 2012;
- DI GASPARE G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992;
- DI GIGLIO R., *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra Stato e regione*, in *Foro amm.*, 10, 2020;
- DI LULLO M., *Soggetti privati «pubbliche amministrazioni» ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in *Foro Amm-CdS*, 2013;
- DI MARTINO A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18, 2012;
- DI RENZO F., *Il bilancio dello Stato e il suo contenuto giuridico*, Empoli, 1957;
- DORIGO S.A., *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- DORIGO S.A., *Le situazioni di crisi finanziaria degli enti locali: i piani di riequilibrio finanziario pluriennale e la procedura di dissesto guidato*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002;
- DRAGHI M., *Gli economisti e la crisi*, Intervento alla 50° Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, 2009;

- DRAGHI M., *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 2020;
- EINAUDI L., *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956;
- ENDRICI G., *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, 2001;
- ESPOSITO C., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954;
- ESPOSITO C., *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in C. ESPOSITO, *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954;
- ESPOSITO M., *Il decreto-legge in-attuativo della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015;
- FABBRINI F.-HIRSCH BALLIN E.-SOMSEN H. (a cura di), *What form of Government for the European Union in the Eurozone?*, Oxford and Portland, Oregon, 2015;
- FALCON G., *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2001;
- FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, I, 2005;
- FALCON G., *La responsabilità dell'amministrazione e il potere amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2009;
- FALSITTA G., *La sistemazione del diritto finanziario nella coeva opera di O. Ranelletti e di A.D. Giannini e la data di nascita della "scuola" finanziaria napoletana*, in *Riv. dir. trib.*, 9, 2004;
- FASONE C., *Note sull'ufficio parlamentare di bilancio nel quadro del costituzionalismo europeo e in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021;
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001;
- FERRARA G., *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1974;

- FERRARA G., *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2006;
- FERRARA L., *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, 1989;
- FERRARA L., *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione. La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003;
- FERRARA L., *Giustizia sportiva*, voce in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010;
- FERRARA L., *L'interesse legittimo alla riprova della responsabilità patrimoniale*, in *Dir. pubbl.*, 2010;
- FERRARA L., *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna ad un facere*, in *Dir. proc. amm.*, 2013;
- FERRARA L., *Individuo e potere in un giuoco di specchi*, in *Dir. pubbl.*, 2016;
- FERRARA L., *Le ragioni teoriche del mantenimento della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo e quelle del suo superamento*, in *Dir. pubbl.*, 2019;
- FERRARI E., *Diritto alla salute e prestazioni finanziarie tra bilanciamento e gradualità*, in *Le Regioni*, 1991;
- FERRARI BRAVO L.-MOAVERO MILANESI E., *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli, 2002;
- FERRARIS V., *Le leggi sul debito pubblico*, Torino, 1886;
- FERRARO V., *Public Law Approaches Towards the European Banking Union: a Focus on the Italian Experience*, in *European Public Law Review*, 2016;
- FERRARO V., *La risoluzione delle crisi bancarie e gli aiuti di Stato: alcune riflessioni sui principi delineati dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*;
- FIORENTINO L., *Il debito pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2003;

- FIORENTINO L.-PAJNO A., *Il Ministero dell'economia e delle finanze (articoli 23-26)*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio dei ministri*, Bologna, 2000;
- FOLLIERI E., *Il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità pure o amministrativa. Le figure sintomatiche sono norme giuridiche, non sintomi*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008;
- FOLLIERI E., *Il rapporto giuridico amministrativo dinamico*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2017;
- FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova, 2017;
- FORNACIARI M., *Situazioni potestative, tutela costitutiva, giudicato*, Torino, 1999;
- FORTE C., *Profili problematici del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica: la copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 4, 2013;
- FORTE C., *Il divieto di indebitamento e il principio di annualità secondo il tribunale costituzionale tedesco*, in *Bilancio, Comunità, persona*, 2, 2023;
- FORTE C., *Repubblica federale tedesca: l'abuso della procedura per far fronte a debito alle conseguenze della recessione e di eventi eccezionali come elusione degli obblighi di copertura?*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1, 2024;
- FORTE F., *Causa del potere finanziario e capacità contributiva*, in *Corr. trib.*, 24, 2007;
- FRACCHIA F., *Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1996;
- FRACCHIA F., *Sport*, voce in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999;

- FRAGOLA U., *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, Napoli, 1939;
- FRANCIOSI F.-SANDULLI M.A. (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017;
- FROSINI V., *Potere (teoria generale)*, in *Nss. D.I.*, Torino, 1968;
- GALEOTTI S.-PEZZINI B., voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino 1996;
- GALLIGAN D.J., *La discrezionalità amministrativa*, Milano, 1999;
- GALLO C.E., *Contabilità pubblica e posizione soggettiva dei cittadini*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, I, Napoli, 2013;
- GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003;
- GASTALDI F., *Ruolo della Corte costituzionale*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003;
- GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001;
- GIANI L., *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, Napoli, 2005;
- GIANI L., *L'organizzazione amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019;
- GIANNINI A., *Sulla legge del bilancio*, in *Il Consiglio di Stato*, 1954, II;
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939;
- GIANNINI M.S., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958;
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 24, 1959;
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1960;

- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970;
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981;
- GIANNINI M.S., *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984;
- GIANNINI M.S., *Origini e caratteristiche della normativa contabile del 1923-24*, in R. PEREZ (a cura di), *Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, Milano, 1988;
- GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988;
- GIANNINI L.-GORETTI C., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013;
- GIGANTE M., *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e tutela dell'affidamento*, Milano, 2008;
- GIORDANO M., *La nuova governance fiscale*, in [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it);
- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999;
- GIULIETTI W., *Fallibilità, situazione debitoria e responsabilità amministrativa nelle società pubbliche*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);
- GIULIETTI W.-TRIMARCHI M., *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 3, 2016;
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014;
- GIUSTI A., *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, 2007;
- GNEIST R., *Legge e bilancio*, Milano, 1997;
- GNES M., *Il meccanismo di vigilanza prudenziale*, in CHITI M.P.-SANTORO V. (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016;
- GOISIS F., *L'annullamento d'ufficio dell'atto amministrativo per illegittimità comunitaria*, in *Dir. amm.*, 2010;

- GOISIS F., *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. Econ.*, 2013;
- GOLINO C., *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013;
- GORETTI C., *Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2012;
- GOTTI P., *La problematica nozione finanziaria di pubblica amministrazione, l'elenco Istat e la regola della spending review*, in *Diritto amministrativo*, 1, 2016;
- GRAZIANI A., *Il bilancio e le spese pubbliche*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato di diritto amministrativo*, IX, Milano, 1902;
- GRECO G., *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Milano, 1980;
- GRECO G., *Per un giudizio di accertamento compatibile con la mentalità del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, pp. 481-ss.;
- GRECO G., *Giudizio sull'atto, giudizio sul rapporto un aggiornamento sul tema*, in F. FRANCARIO-M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzaroli*, Napoli, 2017;
- GRIBAUDO A. (a cura di), *Art. 8 Organi della giurisdizione contabile*, in *Il codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174)*, Santarcangelo di Romagna, 2017;
- GRIGLIO E., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2013;
- GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001;

- GRÜNER G., *Interessi legittimi 'fondamentali' o 'semplici' interessi legittimi?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023;
- GUARINO G., *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, Relazione svolta in occasione della cerimonia di apertura delle manifestazioni celebrative del 1° centenario della Ragioneria generale dello Stato, Roma, 22 aprile 1969, adesso in MINISTERO DEL TESORO, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, 1969;
- GUARINO G. (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Torino, 1983;
- GUARINO G., *Potere giuridico e diritto soggettivo*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1949, ristampa del 1990;
- GUARINO G., *Un saggio di "verità" sull'Europa e sull'euro*, in [www.giuseppegarino.it](http://www.giuseppegarino.it), 21 ottobre 2013;
- GUARINO G., *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli, 2014;
- GUELI V., *Dottrina dello Stato e del Diritto*, Roma, 1959;
- GUELLA F., *Effetti (normativi) e difetti (culturali) nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, in *DPCE online*, 2, 2019;
- HABERMAS J., *La nuova oscurità: crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie* (a cura di) ALFIO MASTROPAOLO, Roma, 1998;
- HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, Torino, 2001;
- HARE R., *Moral Thinking: Its Levels, Method, and Point*, Oxford, 1981;
- HIRSCHMAN A.O., *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Milano, 1982;
- IANNUCILLI L.-DE TURA A., *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);
- IMMORDINO M., *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999;

- IOPPOLO A., *CEE, sistema monetario europeo e crisi del sistema monetario internazionale*, Messina, 1983;
- IRTI N., *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009;
- ITALIADECIDE, *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese. Rapporto 2015*, Bologna;
- JELLINEK G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905 (trad. V.E. Orlando, Milano, 1912);
- JELLINEK G., *La teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1949;
- JELLINEK G., *Legge e decreto*, Milano, 1997;
- JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009;
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, ed. Comunità, 1963;
- KEYNES J.M., *Occupazione interesse e moneta. Teoria generale*, (ristampa) Torino, 1968;
- LA ROCCA D., *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987;
- LAMBIASE F.-LO CONTE G., *Monitoraggio e controllo della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2019;
- LANDI L., *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, Atti del seminario *La nuova governance fiscale europea* Luiss Guido Carli, 2012;
- LANZAFAME A., *L'estensione di competenze del giudice contabile: anomalie di un giudice che appare alla ricerca di identità e con un processo di serie minore*, in [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), 2014;
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985;
- LAZZARA P., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001;
- LAZZARA P., *Discrezionalità tecnica*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 4, 2010;

- LAZZARA P., *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-regione*, in *Dir. amm.*, 1, 2007;
- LAZZARA P., *L'opera scientifica di Enzo Capaccioli tra fatto, diritto e teoria generale*, in *Dir. amm.*, 4, 2009;
- LAZZARA P., *La pubblica amministrazione alla prova del COVID: tutela dei diritti e regimi emergenziali*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4, 2021;
- LAZZARA P., *Organi di governo e dirigenza pubblica*, in A. ROMANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2023;
- LEDDA F., *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983;
- LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993;
- LEDDA F., *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997;
- LEDDA F., *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, in *Atti del XXX convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1999;
- LENER A., *Potere (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985;
- LÉON P., *Storia economia e sociale del mondo*, Bari, 1979;
- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967;
- LEVI F., voce *Legittimità (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974;
- LIBERATI M., *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2014;
- LO CONTE G., *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012;
- LO CONTE G., *Il principio del pareggio di bilancio nell'ordinamento costituzionale*, 2013;

- LO CONTE G., *La riforma del bilancio – La riforma della contabilità pubblica*, in *Giorn. Dir. amm.*, 6, 2016;
- LONGAVITA F., *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2017;
- LONGHI L., *Diritti fondamentali e giurisdizione del giudice amministrativo nelle recenti linee evolutive del diritto vivente*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023;
- LOTTINI M., *Il mercato europeo. Profili pubblicistici*, Napoli, 2010;
- LUCIANI M., *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980;
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990;
- LUCIANI M., *L'art. 81 Cost e le decisioni della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 Cost.u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi a Roma 8-9 novembre 1991, Milano, 1993;
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1995;
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002;
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica: la prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4, 2011;
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 3, 2013;
- LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del convegno del 22 novembre 2013 svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, Milano, 2014;
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *Riv. AIC*, 3, 2016;

- LUCIANI M., *La legge di stabilità e l'art. 81 della Costituzione*, in Atti del convegno La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo, Roma, 2017;
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020;
- LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023;
- LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997;
- LUPO N., *Commento art. 81 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006;
- LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007;
- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2011;
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012;
- LUPO N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge «rinforzata» o «organica»*, AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013;
- LUPO N., *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1, 2024;
- MACCHIA M., *L'architettura europea dell'Unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Riv. it. dir. pubbl., com.*, 2015;
- MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'Amministrazione*, Milano, 2002;
- MANACORDA C., *Il bilancio pubblico*, Torino, 2008;
- MANGANARO F., *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995;

- MANGIAMELI S.-FERRARA A.-TUZI F. (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020;
- MANNUCCI G., *La Costituzione dimenticata: le responsabilità proprie dei funzionari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2021;
- MANNUCCI G., *Una svolta a metà sull'affidamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022;
- MANNUCCI G., *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, 2023;
- MANOLIO C., *Il welfare occupazionale nel contesto della crisi del moderno Stato Sociale: opportunità e limiti di un diverso modello di solidarietà*, Bologna, 2021;
- MANZELLA A., *I controlli parlamentari*, Milano, 1970;
- MANZELLA A., *I Parlamenti nazionali nella via dell'Unione europea*, in S. MICOSI-G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio per l'Europa»*, Bologna, 2008;
- MANZELLA A., *Il governo democratico della crisi*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013;
- MARCHETTI B., *La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa: il caso dei contratti derivati del Mef*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018;
- MARCHETTI B., *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018;
- MARONGIU G., *Storia del Fisco in Italia*, Bologna, 1995;
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, G. SILVESTRI (a cura di), XIV edizione, 2017, Milano;
- MARTIRE D., *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020;

- MARTIRE D., *Ordinamento e fonti del diritto sportivo*, in AA.VV. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, 2024;
- MARZUOLI C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982;
- MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985;
- MARZUOLI C., *Diritti e interessi legittimi: due categorie in cerca di identità*, in *Quest. Giust.*, 2009;
- MASTROIACOVO V., *Le differenti ragioni dell'irragionevolezza di un prelievo forzoso a favore dell'Erario*, in *Giur. cost.*, 1, 2017;
- MATTARELLA B.G., *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003;
- MATTARELLA B.G., *La riforma della pubblica amministrazione. Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015;
- MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione della pubblica amministrazione*, Bologna, 2017;
- MAURO M.R.-PERNAZZA F. (a cura di), *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014;
- MAZZAMUTO M., *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000;
- MAZZAMUTO M., *Il riparto di giurisdizione. Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Napoli, 2002;
- MAZZIOTTI M., *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1*, in *Giur. cost.*, 5, 2012;
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964;
- MELICA L.-MEZZETTI L. -PIERGIGLI V. (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015;
- MELIS G., *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003;
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020;
- MELIS G., *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014;

- MELIS G.-NATALINI A. (a cura di), *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023*, Bologna, 2023;
- MERCATI L., *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi.it*, 2014;
- MERUSI F., *Sul finanziamento dei consorzi per l'esercizio dei servizi pubblici municipalizzati*, in *Studi Furno*, Milano, 1973;
- MERUSI F., *Aspetti istituzionali dei rapporti economico-finanziari tra i comuni e le aziende municipalizzate*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990;
- MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990;
- MERUSI F., *Sulle ambiguità del modello istituzionale delle unità sanitarie locali*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990;
- MERUSI F., *Credito e moneta nella costituzione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, in *Quaderno n. 2 Seminario 1991*, Milano, 1992;
- MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "Trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001, ristampa dell'opera dell'A. *L'affidamento del cittadino*, 1970;
- MERUSI F., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013;
- MERUSI F., *Divagazioni su di una pretesa nuova dogmatica del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015;
- MERUSI F., *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, 2016;
- MESCHINO M., *Legge finanziaria*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989;
- MESSINA G., *Diritti potestativi*, in M. D'AMELIO (a cura di), *Nuovo dig. It.*, IV, Torino, 1938;
- MEUCCI L., *Il principio organico del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, in *Giust. Amm.*, 1891;

- MEZZACAPO C., *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 5, 1959;
- MEZZAPESA G.M., *Il bilancio dello Stato e la nuova governance europea*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- MEZZAPESA G.M., *La rilevanza dei controlli nell'ordinamento contabile: il ruolo della Corte dei conti*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- MEZZAPESA G.M., *La struttura del bilancio*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- MICHOU D.M.L., *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, in *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913;
- MICOSI S.-TOSATO G.L. (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio per l'Europa»*, Bologna, 2008;
- MIELE G., *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944;
- MIRIELLO C. (a cura di), *Manuale di legislazione universitaria*, Rimini, 2021;
- MODUGNO F., *Legge (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1972;
- MONTEDORO G., *Brevi note sulla governance europea della crisi*, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2012
- MORBIDELLI G., *Il principio di legalità e i poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 4, 2007;
- MORBIDELLI G. (a cura di), *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*, Firenze, 2018;
- MORENO MOLINA J.A., *Le distinte nozioni comunitarie di pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998;

- MORGANTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 2013;
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1, 2014;
- MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 10, 2015;
- MORRONE A., *Sovranità*, relazione al XXXI Convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2017;
- MORRONE A., *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2019;
- MORSELLI E., *Teoria generale della finanza pubblica*, Padova, 1935;
- MORTATI C., *Note sul potere discrezionale*, in *Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma*, Roma, 1936;
- MORTATI C., *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, in *Rass. dir. parl.* 1965;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969;
- MORTATI C., *Note sul potere discrezionale*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972;
- MOSCONI A., *Dalla fine di Bretton Woods alla nascita del sistema monetario europeo*, Milano, 1980;
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 2013;
- MUNARI F., *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Dir. un. eur.*, 2015;
- MUSU I., *Il debito pubblico*, Bologna, 2012;
- NAPOLITANO G., *Soggetti privati enti pubblici?*, in *Dir. amm.*, 2003;

- NAPOLITANO G., *Enti pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2012;
- NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni sociali*, Bologna, 2012;
- NAPOLITANO G., *The 'puzzle' of global governance after the financial crisis*, in AA.VV., *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, European University Institute, 2012;
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni sociali*, Bologna, 2012;
- NAPOLITANO G., *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015;
- NAPOLITANO G., *The transformations of comparative administrative law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017;
- NELLI M., *Gli affari dei culti*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, Napoli, 2023;
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;
- NIGRO M., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985;
- NIGRO M., *Ma che cos'è questo interesse legittimo? interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987;
- NIGRO M., voce *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, Roma, 1988;
- NIGRO M., *Relazione introduttiva*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990;

- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994;
- NIGRO M., *Lineamenti generali*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, 1997;
- ONADO M., *Alla ricerca della banca perduta*, Bologna, 2017;
- ONIDA V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria nelle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giur. cost.*, 1966;
- ONIDA V., *Note critiche in tema di legittimazione del giudice «a quo» nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, IV, 1968;
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969;
- ONIDA V., *L'autonomia universitaria*, Padova, 1990;
- ONIDA V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e la responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993;
- ORLANDO V.E., *Lo Stato e la realtà*, in *Rivista di diritto pubblico*, anno III;
- ORLANDO V.E., *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, I, 1897;
- ORLANDO V.E., *Trattato diritto amministrativo*, 1900;
- ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, in *Digesto disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987;
- ORSI BATTAGLINI A., *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988;
- ORSI BATTAGLINI A., *Alla ricerca dello stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgednken)*, Milano, 2005;
- OTTAVIANO V., *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. Dir. comp.*, 1947;
- OTTAVIANO V., *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988;

- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova, 1996;
- PACE L.F., *The Omt case: Institution building in the Union and a (failed) nullification crisis in the process of the European integration*, in L. DANIELE (a cura di), *The democratic principle and the economic monetary Union*, 2016;
- PAGLIARECCI M. (a cura di), *Diritto, Politica ed Economia dell'Unione*, 2007, Torino;
- PAINI F.-SENSI G., *Tra il dire e il welfare: lo stato sociale nel mare della crisi: esperienze e idee per un nuovo welfare equo e partecipato*, Milano, 2012;
- PAJNO A.-TORCHIA L. (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del consiglio dei ministri*, Bologna, 2000;
- PAJNO A.-VIOLANTE L. (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Bologna, 2021;
- PALLANTE F., *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 6, 2016;
- PANEBIANCO M., *Lo Stato anti-crisi globale: il recovery state*, Napoli, 2021;
- PANETTA F., *Considerazioni finali del Governatore Relazione annuale anno 2023 – centotrentesimo esercizio*, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it);
- PANTALEONI M., *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, in *La rassegna italiana*, 1883, pp. 25-60, ora in *Scritti vari di economia*, Palermo-Milano, 1904;
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2009;
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 4, 2011;

- PAOLANTONIO N., *Interesse pubblico specifico ed apprezzamenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1996;
- PAOLANTONIO N., *Il sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo*, Padova, 2000;
- PAOLANTONIO N., *Note sul c.d. principio di continuità nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2011;
- PAPA S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008;
- PAPADIA F.-SANTINI P., *La Banca Centrale Europea. Le nuove sfide dopo la grande recessione*, Bologna, 2019;
- PARBONI R., *Il sistema monetario europeo*, Roma, 1979;
- PARENZAN T., *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2003;
- PARISIO V. (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998;
- PARLMIERI N.W., *Crisi finanziaria globale*, Padova, 2009;
- PARODI G., *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino 1966;
- PASERO F., *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- PASSALACQUA G., *Il bilancio dello Stato: un istituto in trasformazione*, Milano, 1977;
- PASSARIN D'ENTREVES A., *La dottrina dello Stato*, Torino, 1962;
- PASTORI G., *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987;
- PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993;

- PASTORI G., *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Diritto e società*, 1996;
- PATRONI GRIFFI F., *Per un franco dialogo tra giurisdizioni alla luce delle trasformazioni del potere pubblico*, Relazione al Convegno Dialogo tra le giurisdizioni, organizzato il 15 novembre 2023 a Palazzo Spada, dall'Ufficio studi della giustizia amministrativa e la Scuola Superiore della Magistratura, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- PAVONI F., *Le federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 6, 2010;
- PEDRINI F., *Le «cautele» di Karlsruhe in ordine al Fondo «salva Stati» (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni costituzionali*, 2012;
- PENNESI F., *Il programma OMT ed il controllo giudiziale delle Corti Supreme Europee sull'azione della Bce*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2016;
- PEREZ R. (a cura di), *Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, Milano, 1988;
- R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002;
- PEREZ R., *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2003;
- PEREZ R., *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005;
- PEREZ R., *Finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;
- PEREZ R., *Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007;
- PEREZ R., *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. CAVALLINI CADEDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari, 15 -16 ottobre 2010, Cagliari, 2010;

- PEREZ R., *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2011;
- PEREZ R., *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2012;
- PEREZ R., *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012;
- PEREZ R., *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013;
- PEREZ R., *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013;
- PEREZ R., *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2014;
- PEREZ R., *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016;
- PEREZ R., *La riforma del bilancio – Il ritorno del bilancio*, in *Giorn. Dir. amm.*, 6, 2016;
- PERFETTI L.R., *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013;
- PERFETTI L.R., *Diritti fondamentali e potere amministrativo: per una teoria giuridica del pubblico interesse*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2, 2023;
- PERGOLESI F., *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, 1953;
- PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, Padova, 1965;
- PERNA R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangeri – Quaderno*, 2011;
- PERSICO F., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1890;
- PERULLI P., *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020;

- PESCE G., *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2, 2015;
- PESSI R., *Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Massim. giur. lav.*, 2015;
- PETRETTO A., *Privatizzazioni e finanza pubblica*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*, Firenze, 2018;
- PIAZZA I., *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016;
- PIAZZA M., *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti sportivi*, in *Giur. cost.*, 2013;
- PICCIONE D., *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2, 2003;
- PICOZZA E.-RICCIUTO V., *Diritto dell'economia*, Torino, 2013;
- PIGNATELLI N., *Legalità costituzionale ed autotutela amministrativa*, in *Foro it.*, 2008;
- PIKETTY T., *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014;
- PINELLI C., *Politica e amministrazione: una distinzione per l'ordine convenzionale*, in *Giur. cost.*, 1990;
- PINELLI C., *Diritti condizionati, risorse disponibili, equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994;
- PINELLI C., *Diritti costituzionali condizionati e bilanciamento fra principi*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle sentenze della Corte costituzionale*, 1994, Torino;
- PINELLI C., *Art. 97 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994;

- PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.*), in *Dir. pubbl.*, 3, 2002;
- PINELLI C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale, Oss. a Corte cost.n. 36 del 2004*, in *Giur. cost.*, 1, 2004;
- PINELLI C., *Livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006;
- PINELLI C., *La portata dei diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione europea. Considerazioni preliminari*, in M. PAGLIARECCI (a cura di), *Diritto, Politica ed Economia dell'Unione*, 2007, Torino;
- PINELLI C., *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009;
- PINELLI C., *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e trattati europei*, in C. PINELLI-T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010;
- PINELLI C., *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, 4, 2011;
- PINELLI C., *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012;
- PINELLI C., *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2013;
- PINELLI C., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie tra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014;
- PINELLI C., *Interpretazioni e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid online*, 2015;
- PINELLI C., *Prime pronunce delle corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in L. MELICA-L.

- MEZZETTI-V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015;
- PINELLI C., *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016;
  - PINELLI C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid*, 2020;
  - PINELLI C., *La costituzione alla prova della pandemia*, in A. PAJNO-L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, Bologna, 2021;
  - PINELLI C., *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giur. cost.*, 2, 2021;
  - PINELLI C.-TREU T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010;
  - PIRAS A., *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, II, Milano, 1962;
  - PIRAS A., *Discrezionalità*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964;
  - PISAURO G., *La regola costituzionale del pareggio di bilancio: fondamenti economici*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio; prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013;
  - PISANESCHI A., *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015;
  - PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012;
  - PITRUZZELLA G., *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2012;
  - PIZZOLATO F.-PAGLIARIN C., *La Corte e le funzioni fondamentali dei Comuni: la ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica nell'attesa di norme ordinamentali*, in *Giur. cost.*, 2, 2019;

- PIZZORUSSO A., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 ult. comma della Costituzione*, in AA.VV., *Atti del Seminario svoltosi a Roma Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano 1993;
- POGGI A., *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 3, 2024;
- POLICE A., *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997;
- POLICE A., *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, in *Riv. giur. serv. pubbl.*, 1999;
- POLICE A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, II, Padova, 2001;
- POLICE A., *La giurisdizione: le competenze delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti*, in *Atti convegno in memoria di Massimo Vari*, Roma, 2015;
- POLICE A., *Principi e azione amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, V ed., Torino, 2017;
- POLITI F., *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova 1997;
- POLLICINO O., *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle corti costituzionali dell'est vis à vis il processo di integrazione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2012;
- PORTA A., *L'unione economica e monetaria. Come e perché l'Europa è arrivata fin qui e quali sono le prospettive*, Milano, 2020;
- PRESUTTI E., *I limiti del sindacato di legittimità*, Milano, 1911;
- PRINCIPATO L., *Il diritto costituzionale alla salute: molteplici facoltà più o meno disponibili da parte del legislatore o differenti situazioni giuridiche soggettive?*, in *Giur. cost.*, 1999;

- PRINCIPATO L., *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2, 2001;
- PUGH C., *Sustainability, the Environment and Urbanization*, 1996, New York;
- QUADRO CURZIO A., *I Fondi salva Stati europei. Limiti, pregi, potenzialità*, Bologna, 2012;
- QUADRO CURZIO A., *L'Italia nella Eurozona: profili di finanza pubblica*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013;
- RANELLETTI O., *Gli organi dello Stato (concetto, natura e rapporti)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909;
- RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912;
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1931;
- RANELLETTI O., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1937;
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008;
- RESCIGNO G.U., *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica 14 luglio 1959*, in *Giur. cost.*, 1962;
- RESCIGNO G.U., *Rapporto tra legge rinforzata e legge comune e altre questioni in materia di bilancio a seguito della revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2017;
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2021;
- RESCIGNO P., *Manuale del diritto privato italiano*, Milano 2000;
- REVIGLIO F., *La spesa pubblica*, Venezia, 2007;
- RICCA SALERNO G., *La legge del bilancio*, Milano, 1880;
- RINALDI E., *Illegittime le statuizioni del "decreto taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa sei bilanci di Regioni ed enti locali*, in *Rivista AIC*, 2005;

- RINALDI G.L., *Debito pubblico*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962;
- RIPERT G., *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Parigi, 1936;
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007;
- RIVOSECCHI G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 3, 2012;
- RIVOSECCHI G., *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Riv. AIC.*, 2012;
- RIVOSECCHI G., *Il governo dei conti pubblici tra l'articolo 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico-finanziaria globale, in Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, 2013;
- RIVOSECCHI G., *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio; prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2013;
- RIVOSECCHI G., *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014;
- RIVOSECCHI G., *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2016;
- RIVOSECCHI G., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017;
- RIVOSECCHI G., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019;
- RIVOSECCHI G., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15, 2019;
- RIVOSECCHI G., *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it);

- RIVOSECCHI G., *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra UE, Stato, e autonomie*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2021;
- RIZZONI G., *Il «semestre europeo», fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4, 2011;
- ROBERTI G.M., *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, *Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013;
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012;
- ROMA M., *Efficacia e tempestività della tutela giurisdizionale nelle azioni afferenti il Sistema Europeo dei Conti*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 4, 2023;
- ROMANO A. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2023;
- ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO, *Trattato diritto amministrativo*, 1900;
- ROMANO S., *Poteri e potestà*, in M. CROCE -M. GOLDONI (a cura di), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Macerata, 2019;
- ROMANO TASSONE A., *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987;
- ROMANO TASSONE A., *Situazioni giuridiche soggettive (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1998;
- ROMANO TASSONE A., *Sulle vicende del concetto di merito*, in *Dir. amm.*, 2008;
- ROSSANO D. (a cura di), *Covid-19 emergenza sanitaria ed economica: rimedi e prospettive*, Bari, 2020;
- ROSSI G., *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004;
- ROSSI G., *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007;

- ROSSI P., *Il riesame degli atti di accertamento. Contributo allo studio del potere di annullamento d'ufficio a favore del contribuente*, Milano, 2008;
- ROVATI G., *Uscire dalla crisi. I valori degli italiani alla prova*, Milano, 2011;
- ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Università e riforme: l'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013;
- ROVERSI MONACO M., *La teoria dell'ente pubblico in forma di società*, Torino, 2004;
- RUGGE F., *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, socialismo municipale*, in *Jus*, XXXI, 1984, 1;
- RUGGERI A. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994;
- RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge tra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997;
- SABBATUCCI G.-VIDOTTO V., *Il mondo contemporaneo dal 1848 a oggi*, Bari, 2021;
- SALA G., *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993;
- SALERNO G., *Prime esperienze della legge finanziaria*, in *Diritto e società*, 1980;
- SALERNO G.M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangeri*, 2011;
- SALERNO G.M., *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, 2012;
- SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 10, 2015;

- SALERNO G.M., *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere*, in *Federalismi.it*, 1, 2023;
- SALVEMINI G. (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Venezia, 2003;
- SALVIA F., *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992;
- SAMBUCCI L., *La contabilità degli enti territoriali ed istituzionali*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2018;
- SAMBUCCI L., *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022;
- SANDULLI A., *Il bazooka giurisdizionale tedesco e la politica monetaria della Banca Centrale Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3, 2020;
- SANDULLI A.M., *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966;
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981;
- SANNA TICCA E., *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Milano, 2004;
- SATTA F., *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969;
- SAVONA P., *L'Italia e il sistema monetario europeo*, Firenze, 1979;
- SCAGLIARINI S., *Il decreto blocca spese e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giur. cost.*, 5, 2002;
- SCARPELLI G., *La gestione del debito pubblico in Italia*, Roma, 2001;
- SCIARRA S., *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. Dir. lav.*, 3, 2017;
- COCA F.G., *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989;

- SCOCA F.G., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990;
- SCOCA F.G., *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1, 1995;
- SCOCA F.G. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997;
- SCOCA F.G., *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998;
- SCOCA F.G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000;
- SCOCA F.G., *Una ipotesi di autotutela amministrativa impropria*, in *Giur. cost.*, 2000;
- SCOCA F.G., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 2002;
- SCOCA F.G., *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2012;
- SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, V ed., Torino, 2017;
- SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017;
- SCOCA F.G., *Nozioni introduttive*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, V ed., Torino, 2017;
- SCOCA F.G.-FOLLIERI E., *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, V ed., Torino, 2017;
- SCOCA S., *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'art. 81*, in *Rass. Avv. Stato*, 1960;
- SEMPREVIVA M.T. (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, Napoli, 2023;
- SERI R., *La crisi economica: soluzione*, Roma, 2014;
- SERRA M.T., *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Milano, 1991;

- SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota breve n. 189/2 - La sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca sul programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE*, 2020;
- SICA V., *Osservazioni sulla «legge del bilancio»*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, I;
- SICA V., *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, 1964;
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche (una introduzione)*, Bologna, 2014;
- SORACE D., *Amministrazione pubblica*, voce in *Enc. Treccani (online)*, 2016;
- SORACE D., *I “pilastri” dell’Unione bancaria*, in M.P. CHITI–V. SANTORO, (a cura di), *L’unione bancaria europea*, Pisa, 2016;
- SORACE D., *Un’idea di amministrazione pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016;
- SORRENTINO F., *I principi generali dell’ordinamento giuridico nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto*, in *Diritto e società*, 1987;
- SPASIANO M.R., *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell’amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2004;
- SPAVENTA L., *La grande crisi finanziaria del nuovo millennio*, Roma, 2008;
- SPERANZA N., *Il principio di buon andamento-imparzialità dell’amministrazione nell’articolo 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972;
- STEVE S., *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1964;
- STIPO M., *L’interesse pubblico: un mito sfatato?*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988;
- STRAMACCI M., *Contributo all’interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 1959;

- STREECK W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013;
- SUCAMELI F., *Il patto di stabilità interno fra politica e diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2004;
- SUCAMELI F., *Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come “materia” e come “tecnica”*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- SUCAMELI F., *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Bari, 2022;
- SUCAMELI F., *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- SUCAMELI F., *Le declinazioni interne del Patto di stabilità. La disciplina legislativa fra esigenze di equilibrio dei conti pubblici, rispetto degli obiettivi europei e tutela dell'autonomia*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- TAMBURRINI V., *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012;
- TARANTINO L., *I diritti fondamentali al cospetto del giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2018;
- TARULLO S., *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008;
- TESAURO A., *Istituzioni di diritto pubblico, II – Diritto amministrativo*, Torino, 1961;
- TORCHIA L., *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015;

- TORANO V., *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro amm. CDS*, 2013;
- TORANO V., *Il ricorso in unico grado alle Sezioni Riunite della Corte dei conti avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2015;
- TORRENTE A.-SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, Milano, 2021;
- TORRICELLI S. (a cura di), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulle discrezionalità. Sistemi giuridici a confronto*, Torino 2018;
- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014;
- TOSATO G.L., *Il sì all'ESM della Corte costituzionale tedesca*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it);
- TRANCU P. (a cura di), *Lo Stato in crisi: pandemia, caos e domande per il futuro*, Milano, 2021;
- TRAVI A., *Interessi procedimentali e pretese partecipative: un dibattito aperto (A proposito di due contributi di Duret e Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997;
- TRAVI A., *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche; formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004;
- TRIMARCHI F. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990;
- TRIMARCHI F., *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000;
- TRIMARCHI M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 3-4, 2017;
- TRIMARCHI BANFI F., *La chance nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015;

- TRIMELONI M., *Diritto tributario* (voce), in *Digesto, sez. comm., IV*, 1989, Torino;
- TROISI M., *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020;
- UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, in [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it);
- VAIANO D., *Pretesa di provvedimento e processo amministrativo*, Milano, 2002;
- VALAGUZZA S., *La concretizzazione dell'interesse pubblico nella recente giurisprudenza amministrativa in tema di annullamento d'ufficio*, in *Dir. proc. amm.*, 2004;
- VALENTINI G.B., *Il bilancio pubblico*, Milano, 1927;
- VALZER A., *Il meccanismo europeo di stabilità oggi. Appunti*, in *Banca Borsa Titoli di credito*, 2, 2020;
- VEGAS G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, 2010;
- VERDE G., *Le trasformazioni dello Stato regionale: spunti per una ricerca*, Napoli, 2022;
- VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020;
- VETRÒ F., *La Corte dei conti: l'organizzazione e i giudici*, in A. CANALE-D. CENTRONE-F. FRENI-M. SMIROLDO, *La Corte dei conti*, Milano, 2022;
- VILLATA R.-RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006;
- VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910;
- VITERBO A.-CISOTTAR., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2, 2012;
- VOLPE F., *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008;

- VOLPI F. (a cura di), *Teorie della finanza pubblica*, Milano, 1975;
- ZACCARIA F., *Il bilancio dello Stato*, 1969, Cagliari;
- ZACCARIA F., *Bilanci pubblici – legge finanziaria*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Torino, 1983;
- ZAGREBELSKY G., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977;
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984;
- ZANOBINI G., voce *Amministrazione pubblica*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958;
- ZARONE G., *Crisi e critica dello Stato: scienza giuridica e trasformazione sociale tra Kelsen e Schmitt*, Napoli, 1982;
- ZICCARDI CAPALDO G., *Diritto globale. Il nuovo diritto internazionale*, Milano, 2010;
- ZITO A., *Le pretese partecipative del privato nel provvedimento amministrativo*, Milano, 1996;
- ZITO A., *Attività amministrativa e rilevanza dell'interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998;
- ZITO A., *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2-3, 2002;
- ZUNINO C., *La Corte dei Conti contro le federazioni: “devono entrare nell'Istat”*, in *La Repubblica*, 3 febbraio 2015.

## **RINGRAZIAMENTI**

*Mi preme rivolgere un affettuoso pensiero di gratitudine al prof. Andrea Carbone, per avermi accompagnato nel percorso di dottorato in questi tre anni. Lo ringrazio per la massima disponibilità che ho ricevuto e per i momenti di confronto che mi ha dedicato, grazie ai quali ho potuto correggere la rotta delle mie ricerche.*

*Porgo un ringraziamento particolare al Coordinatore del Dottorato, prof. Cesare Pinelli, per l'organizzazione delle attività formative nell'ambito del dottorato, che hanno allargato la mia prospettiva sul diritto pubblico, non soltanto nello specifico ambito della mia tesi. Del pari, rivolgo un ringraziamento al prof. Paolo Lazzara. Ringrazio anche i dott.ri Bilancione e Perrone e tutto il personale della biblioteca, senza il cui prezioso supporto la stesura della tesi sarebbe stata più ardua.*

*Colgo l'occasione per ringraziare anche il Presidente Alessandro Pajno, con il quale ho avuto l'onore di collaborare nell'ambito del suo corso. Ricordo con piacere i consigli e i confronti sui più disparati temi del diritto amministrativo.*

*Questa tesi nasce, in parte, da alcune questioni affrontate nel mio iniziale percorso professionale con il Prof. Franco Gaetano Scoca, che ringrazio calorosamente per il tempo trascorso insieme e per avermi dato l'opportunità di collaborare con lui.*

*Un grazie a Silvia e Luca, due compagni di viaggio fondamentali nel supportarmi in molte altre attività, che hanno reso questo percorso più leggero ma mai frivolo.*

*Ringrazio Salvo, l'amico di tutti i giorni, di cui non potrei fare a meno.*

*Un ringraziamento dal profondo del cuore a tutta la mia Famiglia, per aver creduto in me e per avermi appoggiato in questa come in altre occasioni.*

*Ad Adriano, tra gli affetti più preziosi della mia vita, rivolgo i ringraziamenti più sentiti per aver scelto di starmi accanto e per esserci sempre stato*