



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

**LE COSTITUZIONI DI FRONTE ALLE CRISI  
ECONOMICHE: UN'ANALISI COMPARATA TRA  
ITALIA, GERMANIA, FRANCIA, SPAGNA E STATI  
UNITI.**

Relatore: Chiar.mo Prof. Giovanni Andrea Sacco

Tesi di laurea di  
Federica Mele  
Mat. 489371

Anno accademico 2024/2025



# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

## **CAPITOLO I. PROFILI STORICO-GIURIDICI DELLE CRISI ECONOMICHE**

<b>1.1. I profili storici della crisi economica .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Il concetto di costituzione economica .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. I profili giuridici delle emergenze finanziarie .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3. Crisi e mutamento costituzionale .....</b>	<b>18</b>
<b>1.4. Diritti sociali e vincoli di bilancio .....</b>	<b>23</b>

## **CAPITOLO II. L'ITALIA DI FRONTE ALLA CRISI**

<b>2.1. Le origini dell'articolo 81: il confronto in Assemblea Costituente.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Evoluzione costituzionale del principio di equilibrio di bilancio: dalla versione originaria dell'articolo 81 alla riforma del 2012.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3 Il contenuto del nuovo articolo 81 .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4. Giurisprudenza e dottrina .....</b>	<b>45</b>
<b>2.5. Vincoli ed influenza del diritto europeo.....</b>	<b>50</b>
<b>2.6. Impatto sociale delle crisi.....</b>	<b>53</b>

## **CAPITOLO III. GLI STATI EUROPEI**

<b>3.1. Brevi cenni introduttivi .....</b>	<b>55</b>
--	-----------

### **GERMANIA**

<b>3.2.1. Dalle crisi della repubblica di Weimar alle crisi economiche recenti .....</b>	<b>57</b>
<b>3.2.2. Il “freno al debito” della Legge fondamentale .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2.3. Il ruolo della Corte Costituzionale federale .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2.4. Alcune considerazioni circa la portata del vincolo nell'ordinamento tedesco a confronto con l'ordinamento italiano .....</b>	<b>65</b>

### **FRANCIA**

<b>3.3.1 Dal 1958 a oggi: la tenuta della Quinta Repubblica di fronte alle crisi .....</b>	<b>67</b>
<b>3.3.2 La revisione costituzionale del 2008.....</b>	<b>70</b>
<b>3.3.3 Il ruolo del Conseil Constitutionnel .....</b>	<b>73</b>

3.3.4 Modelli di recepimento a confronto .....	75
--	----

## **SPAGNA**

3.4.1 Dalla costituzione del 1978 alle crisi del XXI secolo .....	76
3.4.2 La riforma dell'articolo 135 della Costituzione .....	79
3.4.3. Il ruolo del Tribunale costituzionale.....	82
3.4.4 Considerazioni sul panorama europeo .....	84

## **CAPITOLO IV. GLI STATI UNITI: L'ALTERNATIVA AL COSTITUZIONALISMO EUROPEO**

4.1. Premessa .....	85
4.2.1. Il federalismo statunitense .....	87
4.2.2. L'evoluzione del modello federale.....	89
4.3. Le crisi economiche contemporanee: dalla Grande Depressione alla Crisi del Subprime .....	93
4.4.1. Meccanismi di sopravvivenza fiscale: dalla <i>Golden Rule</i> ai <i>Rainy Day Funds</i> .....	98
4.4.2. La dimensione federale: il paradosso del <i>Debt Ceiling</i> e il <i>Budget and Accounting Act</i> .....	100
4.4.3. Le riforme fiscali e l'articolo V: il rischio della <i>Runaway Convention</i> .....	102
4.5.1 Il ruolo delle Corti Supreme .....	105
4.5.2 Le Autorità Indipendenti e la scomposizione del potere finanziario: la gestione tecnica della crisi.....	109
4.6. Considerazioni finali: il modello USA e l'Europa a confronto.....	111
CONCLUSIONI.....	114
BIBLIOGRAFIA.....	118
FONTI GIURISPRUDENZIALI.....	127



## INTRODUZIONE

Tra diritto ed economia intercorre un nesso imprescindibile, pertanto, le profonde trasformazioni sociali ed economiche hanno reso questi due ambiti strettamente interdipendenti.

Tale nesso emerge ancor di più durante le crisi economiche, banco di prova per la tenuta degli ordinamenti democratici e delle loro carte fondamentali.

Nel corso della storia le crisi economiche hanno mostrato la vulnerabilità delle strutture statali incidendo non solo dal punto di vista economico ma anche sull'architettura stessa dello Stato, influenzando talvolta anche la forma di governo.

Sebbene alcune Costituzioni prevedano esplicitamente dei regimi di eccezione, attribuendo poteri straordinari agli organi esecutivi o consentendo la sospensione temporanea di diritti fondamentali, raramente contemplano clausole specifiche per le emergenze di natura economico-finanziaria.

Di conseguenza, i governi si trovano spesso costretti ad agire entro i vincoli dell'ordinaria legalità, ricercando soluzioni flessibili che siano coerenti con i canoni dello Stato di diritto. Emerge qui un paradosso: le istituzioni tendono ad essere restie nell'attivare i poteri di emergenza costituzionali, preferendo affidarsi alla legislazione ordinaria per ridurre il rischio politico; tuttavia, una risposta normativa debole può rivelarsi disastrosa durante una crisi sistemica.

Il punto di partenza di questo elaborato è la constatazione che, nel contesto contemporaneo, la costituzione economica è lo strumento tramite cui gli stati tentano di affrontare le situazioni di crisi.

In particolare, negli ultimi decenni, i vincoli di bilancio ed i limiti all'indebitamento sono stati spesso elevati a principi di rango costituzionale, ridefinendo gli equilibri tra potere politico, autonomia parlamentare e controllo giurisdizionale.

Tali scelte hanno inciso profondamente sulla discrezionalità delle istituzioni democratiche, sollevando interrogativi rilevanti in termini di sovranità, responsabilità politica e tutela dei diritti sociali.

La ricerca si propone, dunque, di analizzare come diverse esperienze costituzionali abbiano affrontato la sfida della crisi economico-finanziaria, con un approccio comparato e sistematico.

Primo scopo del lavoro è porre le basi per la comprensione e per l'analisi comparatistica dei singoli paesi analizzando concetti giuridici, storici ed economici ed il loro impatto sulle dinamiche statuali.

Ai fini di una lucida dissertazione, verrà inoltre fornita una definizione di costituzione economica esplorandone le diverse accezioni dottrinali.

Dopo un primo capitolo di impronta più teorica, l'esame comparatistico prende avvio dall'Italia, ove l'attenzione si concentra sulla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e sull'influenza esercitata dal diritto europeo, con particolare riferimento al *Fiscal Compact* e ai vincoli di bilancio.

Un successivo capitolo è dedicato ad altri Paesi dell'Eurozona: Germania, Spagna e Francia; i quali hanno adottato modalità differenti per costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio, declinandolo in base alle proprie tradizioni giuridiche e alla propria giurisprudenza costituzionale.

Al termine di ogni Stato verranno messi in evidenza in chiave comparata i principali elementi di convergenza e divergenza tra gli stati, in modo da non perdere il filo logico che segue l'intero progetto.

Il lavoro dedica un intero capitolo al caso degli Stati Uniti, affrontando l'analisi del Paese anche dal punto di vista storico, dalla crisi del 1929 al New Deal, fino alle politiche di deregolamentazione degli anni Ottanta ed alla risposta alla Grande Recessione del 2008.

Lo scopo è quello di mettere in luce un modello profondamente diverso a quello europeo analizzando i principali snodi di tale evoluzione, mettendo in luce come il sistema statunitense abbia affrontato la tensione tra principi di responsabilità fiscale e necessità di intervento governativo in situazioni di emergenza.

L'intero lavoro è mosso da un obiettivo ricorrente: comprendere se e in che misura la crisi economica abbia inciso sulla natura stessa del costituzionalismo, parallelamente il lavoro si interroga su un ulteriore quesito: fino a quale punto è legittimo limitare la discrezionalità dei governi in nome dell'equilibrio finanziario?

La risposta a tale interrogativo costituisce il filo conduttore dell'intero elaborato.

# CAPITOLO I

## PROFILI STORICO-GIURIDICI DELLE CRISI ECONOMICHE

SOMMARIO: 1.1. I profili storici della crisi economica. - 1.2. Il concetto di costituzione economica. - 1.3. I profili giuridici delle emergenze finanziarie. - 1.4. Crisi e mutamento costituzionale. - 1.5. Diritti sociali e vincoli di bilancio.

### 1.1. I profili storici della crisi economica

*“L'espressione crisi economica rappresenta correntemente una situazione di particolare deterioramento delle condizioni generali di vita e d'inasprimento dei rapporti sociali”.*<sup>1</sup>

Da tale definizione emerge come, il termine crisi, comunemente associato a un'idea di rottura o disgregazione dell'ordinamento politico e giuridico, avesse in origine un significato più neutro, indicativo di una fase di transizione e trasformazione.<sup>2</sup>

La parola, infatti, deriva dal greco *krisis* ed indica il momento decisivo di un processo, un punto di svolta.

Tale significato originario consente di comprendere come le crisi non siano soltanto eventi negativi o patologici, ma anche momenti di riorganizzazione dell'ordinamento, capaci di accelerare processi già in atto.

Nel corso del Novecento, tuttavia, il concetto ha progressivamente assunto un valore negativo, divenendo il simbolo delle trasformazioni che hanno investito gli assetti sociali, politici ed economici degli stati moderni.

---

<sup>1</sup> N. De Vecchi, *Crisi*, Bollati Boringhieri; 1993

<sup>2</sup> Come osservava Santi Romano, all'interno del discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella r. università di Pisa, 1909: la crisi economica rappresenta un momento di passaggio tra modelli diversi di organizzazione statale.

Egli interpreta la crisi come un momento di passaggio e trasformazione dell'ordinamento, anticipando la sua futura teoria dell' "ordinamento giuridico" (1917).

L'evoluzione della Costituzione economica e l'affermazione dei diritti sociali non può essere compresa senza considerare i principali snodi storici delle crisi economiche.

Ogni crisi, infatti, ha segnato un mutamento nella forma dello Stato e nel modo in cui la Costituzione è stata interpretata e applicata in relazione ai vincoli di bilancio e alle politiche di welfare.

La crisi, dunque, non riguarda soltanto l'economia in senso stretto, ma investe l'intero sistema giuridico e costituzionale, poiché costringe a ripensare al rapporto tra legalità e sovranità.

Gli stati necessitano di strumenti idonei per poter affrontare e superare un'emergenza finanziaria senza compromettere la legittimazione democratica del potere pubblico.

Già dalla grande depressione del 1929, crisi economica nella storia per eccellenza, si è evidenziato come le crisi non siano meri fenomeni finanziari, ma momenti di ridefinizione del rapporto tra economia, diritto e politica.

Le crisi economiche che si sono susseguite nell'ultimo secolo hanno origini molto diverse tra loro, da ciò derivano diverse modalità di risposta costituzionale ai periodi di emergenza.

La crisi economica dell'eurozona, originata dal fallimento della società *Lehman Brothers* nel 2008, costituisce un esempio recente e significativo: le sue conseguenze economiche e sociali si protrassero per anni, mettendo in luce la fragilità dei sistemi di regolamentazione e di controllo del settore bancario e finanziario rendendo necessario un intervento diretto degli Stati per sostenere e salvare le istituzioni creditizie in difficoltà.

Alla luce di queste brevi premesse, è possibile esaminare alcuni casi storici emblematici che mostrano come le crisi economiche abbiano inciso sulla struttura dello Stato e sulla legittimazione del potere pubblico.

Le crisi finanziarie della Francia rivoluzionaria offrono un primo esempio significativo: la monarchia di Luigi XVI, già costituzionalmente limitata, fu travolta da un deficit cronico dovuto all'elevata spesa pubblica e ai debiti contratti

per sostenere la guerra d'indipendenza americana. L'incapacità di aumentare le entrate, a causa dell'opposizione del Parlamento di Parigi e dell'assenza degli Stati Generali, trasformò la crisi fiscale in una crisi politica ed istituzionale.

La convocazione degli Stati Generali nel 1789 aprì così la strada alla Rivoluzione e alla caduta della monarchia, mostrando come una crisi economica possa fungere da catalizzatore per la ridefinizione delle forme di potere.

Le misure adottate dall'Assemblea Nazionale come l'espropriazione dei beni ecclesiastici e l'emissione degli assignat<sup>3</sup> si rivelarono presto inefficaci.

La continua emissione di nuova moneta per finanziare la guerra e coprire il disavanzo generò un'inflazione incontrollata, aggravando ulteriormente il dissesto finanziario.<sup>4</sup>

Questo primo caso è alquanto significativo poiché dimostra come la mancanza di strumenti di emergenza adeguati e il rispetto formale della legalità possano condurre al collasso delle istituzioni, trasformando la crisi economica in crisi di sovranità.

In un'ottica comparatistica, il caso francese mostra come l'insostenibilità del debito pubblico possa attivare meccanismi di revisione profonda della legalità vigente.

Un altro esempio significativo è quello che concerne le crisi della Repubblica di Weimar travolta da due fasi di crisi economica dirompente: l'iperinflazione del 1923-1924 e la Grande Depressione del 1930-1933.

Entrambe misero in luce i limiti di un sistema costituzionale formalmente democratico ma incapace di reagire a causa dei vincoli imposti dalla tutela assoluta della proprietà privata e del rigido equilibrio dei poteri.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Il nome deriva dai primi biglietti di Stato creati in Russia nel 1768, ma divenuto famoso dopo le emissioni della Rivoluzione francese. Istituiti nel 1789 come titoli di debito pubblico, acquistarono nel 1790 carattere di vero mezzo di pagamento e la loro emissione aumentò rapidamente in conseguenza della grave situazione finanziaria e della guerra. Andarono così svalutandosi, finché una legge del 1797 ne ammise il cambio in valuta metallica soltanto all'1% del loro valore, consacrandone il fallimento.

<sup>4</sup> E. Hobsbawm, *The age of revolution*, 1962

<sup>5</sup> L'art. 48 della Costituzione di Weimar che consentiva al Presidente del Reich di emanare decreti d'emergenza "per ristabilire la sicurezza e l'ordine pubblico" fu utilizzato con crescente frequenza fino a divenire strumento ordinario di governo, segnando una progressiva erosione della legalità costituzionale.

Le crisi della Francia rivoluzionaria e della Repubblica di Weimar rivelano la fragilità delle istituzioni politiche di fronte alle tensioni economiche e sociali.

A partire dal Novecento, le crisi hanno assunto una dimensione sempre più globale e sistemica, investendo non più soltanto singoli Stati, ma l'intero ordine economico internazionale.

In questo senso, la Grande Depressione del 1929 rappresenta una cesura storica fondamentale: essa segnò il crollo del paradigma liberale fondato sull'autoregolazione del mercato e aprì la strada all'affermazione dello Stato interventista e sociale.<sup>6</sup>

Le politiche del New Deal negli Stati Uniti e le esperienze europee di pianificazione economica mostrarono che la sopravvivenza delle democrazie moderne dipendeva dalla capacità dello Stato di garantire sicurezza economica e diritti sociali.<sup>7</sup>

Questo nuovo equilibrio tra economia e politica, consolidatosi nel secondo dopoguerra, trovò espressione nelle Costituzioni sociali europee che scrissero tra i propri principi fondamentali la funzione redistributiva dello Stato e la centralità del lavoro come strumento di partecipazione e dignità.

Da questa svolta nacque la Costituzione economica del secondo dopoguerra, fondata sul principio di solidarietà e sull'equilibrio tra libertà di mercato e giustizia sociale.

Tuttavia, a partire dagli anni Ottanta, la progressiva *deregulation* finanziaria e l'affermazione del paradigma neoliberista hanno invertito questa tendenza.

Le crisi più recenti, in particolare quella del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano europeo, hanno nuovamente messo in discussione il ruolo dello Stato, mostrando i limiti delle Costituzioni nate per un'economia sociale di mercato di fronte a una finanza globalizzata.

---

<sup>6</sup> Questo concetto viene enunciato da J. M. Keynes, nell'opera *teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*.

<sup>7</sup> T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, 1950 (pp.30-39)

Proprio come accadde a Weimar, anche in epoca contemporanea la tensione tra vincoli economici e diritti sociali ha prodotto un'erosione progressiva della sovranità democratica.

Le politiche di austerità, i vincoli di bilancio e la subordinazione delle scelte economiche a poteri sovranazionali hanno ridefinito il concetto stesso di legalità costituzionale, subordinandolo a logiche di stabilità finanziaria piuttosto che di giustizia sociale.

Si assiste così a una sorta di “costituzionalizzazione dell'emergenza economica” in cui l'eccezione, come già aveva intuito Schmitt<sup>8</sup>, tende a divenire regola trasformando la crisi da momento transitorio a condizione permanente dell'ordinamento.

Ne emerge un filo conduttore che attraversa la storia moderna e contemporanea: la crisi economica come momento costituente, capace di riplasmare il diritto e la forma dello Stato, spesso al di fuori dei canali ordinari della democrazia costituzionale.

Ogni crisi ha rappresentato un banco di prova per la tenuta dell'ordinamento, determinando mutamenti nella forma dello Stato, nei rapporti tra potere politico e potere economico e nelle modalità con cui la Costituzione è stata interpretata e applicata.

In questa prospettiva, la crisi non è soltanto un evento economico, ma una categoria giuridica attraverso cui comprendere la continua ridefinizione dei rapporti tra economia, politica e Costituzione.

---

<sup>8</sup> Schmitt nella sua opera “*legalità e legittimità*” del 1932 analizza la crisi economica del 1929 quale evento rivelatore di una fragilità delle istituzioni, per lui la crisi non è vista come una patologia ma come un'occasione in cui si rivela il fondamento del potere politico.

È proprio in questa opera che sviluppa l'idea della crisi economica quale momento costituente.

## 1.2. Il concetto di costituzione economica

La nozione di costituzione economica, è un concetto talmente complesso, che anche la sua mera definizione mostra, fin da subito, le numerose problematiche ad esso sottese.

Essa si presenta come una categoria complessa e controversa, le cui radici storiche sono rinvenibili nel costituzionalismo di Weimar.<sup>9</sup>

Nel corso degli anni tale concetto è stato oggetto di numerose ricostruzioni dottrinali, a partire dagli inizi del Novecento si sono poi sviluppate letture di tipo economico dei testi costituzionali.<sup>10</sup>

Da allora, la categoria ha assunto progressivamente significati eterogenei.

La definizione più autorevole resta quella proposta da Sabino Cassese, secondo cui esso può indicare: i) l'insieme delle norme della Costituzione formale che disciplinano l'economia, ad esempio il diritto di proprietà, la libertà di iniziativa economica, la tutela dei lavoratori; ii) gli istituti considerati fondamentali per il funzionamento del sistema economico come le banche centrali, regolazioni fiscali o strumenti di intervento pubblico; iii) le norme effettivamente applicate ai fenomeni economici, cioè come le regole costituzionali vengono tradotte nella pratica economica legislativa.<sup>11</sup>

Questa triplice accezione riflette il duplice carattere della Costituzione: da un lato, come testo normativo formale; dall'altro, come sistema vivente di valori e prassi interpretative.

Tuttavia questa tripartizione, è stata oggetto di critiche.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> La repubblica di Weimar per prima consacrò nella parte V della Costituzione del 1919 la disciplina dei rapporti economico-sociali. Tuttavia, il concetto può essere ricondotto anche a filoni di pensiero anteriori, come quello liberale sette-ottocentesco, che parlava di una Costituzione economica naturale, intesa come ordine immutabile fondato sul diritto naturale e sulla libertà economica sottratta all'intervento statale. Già agli inizi del Novecento si erano sviluppate letture di tipo economico dei testi costituzionali.

<sup>10</sup> Si pensi all'opera di Charles Beard sulla Costituzione degli Stati Uniti d'America, interpretata come espressione di un ordine economico funzionale alla tutela della proprietà privata

<sup>11</sup> S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, 2000, Laterza.

<sup>12</sup> In particolare da parte di G. Rescigno, secondo cui essa descriverebbe fenomeni storici più che un vero sistema normativo.

In effetti, la categoria non si esaurisce nella mera elencazione delle norme positive sulle libertà economiche: essa si configura anche come strumento scientifico per interpretare i rapporti tra principi costituzionali, economia e ordinamenti concreti. In questo senso, il concetto di Costituzione economica è divenuto anche un parametro di lettura dell'evoluzione dello Stato, dal modello liberale ottocentesco allo Stato sociale del Novecento e, infine, alle forme contemporanee di governance economica sovranazionale.

Un contributo decisivo alla formazione di questa categoria proviene dalla dottrina tedesca del primo Novecento, che elaborò il concetto di Costituzione economica materiale, intesa come *ordo rerum* sottostante alle relazioni giuridiche e ai rapporti di forza tra classi sociali.

Secondo tale impostazione, la Costituzione economica non coincide con le norme scritte, ma con l'insieme delle strutture economiche e dei rapporti di forza tra le classi sociali che sostengono l'edificio giuridico.

Tale nozione, pur rischiando di scindere la Costituzione politica da quella economica, ha consentito di comprendere come si inseriscono i sistemi economici all'interno delle diverse forme di Stato e delle formule politiche.

Ciononostante, molti autori hanno rivendicato la piena dignità scientifica del concetto di Costituzione economica, intesa come punto d'incontro tra diritto ed economia e come forma giuridica idonea a ordinare la struttura materiale della vita economica.

In questa prospettiva, Ludwig Raiser affermava che, come l'economia mira a soddisfare i bisogni materiali, il diritto tende a realizzare la giustizia; l'economia è una "*struttura dotata di forma e senso*", che necessita di un ordine giuridico per essere compresa e governata ed entrambi concorrono a ordinare la convivenza sociale.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> L. Raiser, *Diritto ed economia*, Frankfurt, 1931.

La riflessione di Karl Renner ha ulteriormente contribuito a questa visione, evidenziando il legame tra istituti giuridici e istituzioni economiche ed affermando che il diritto non è mero riflesso dell'economia, ma partecipa alla sua organizzazione e trasformazione storica.

Tale impostazione ha condotto a una riconsiderazione del ruolo dello Stato, il quale dirige e orienta il processo economico, in vista dell' equilibrio tra libertà ed eguaglianza tipica dello Stato sociale di diritto.

La riflessione italiana ha arricchito tale prospettiva con un'attenzione particolare alla dimensione etico-valoriale del fenomeno economico.

Luigi Mengoni definì la Costituzione economica come il punto di incontro e coordinamento tra ordine giuridico e valori morali in quanto *“l'esperienza giuridica acquista senso solo se radicata in un sistema di valori che riconosca la preminenza dell'uomo sulla materia economica”*.<sup>14</sup>

La Costituzione economica, in tale ottica, non è un ordine statico ma un ordine in divenire, espressione della tensione collettiva verso una giustizia materiale e sociale.

Infine, più di recente, la dottrina contemporanea, in particolare Natalino Irti, ha distinto tra una concezione descrittiva della Costituzione economica vista come quadro storico-politico delle forze economiche ed una normativa, come insieme di principi e regole di rango costituzionale idonei a vincolare il legislatore.

Pur riconoscendo la difficoltà di tenere insieme criteri giuridici e sostanziali, Irti sottolinea che la Costituzione economica non può essere separata dalla Costituzione politica, ma ne costituisce una determinazione interna e unitaria.<sup>15</sup>

La definizione di costituzione economica diverge anche sulla base della prospettiva secondo cui viene interpretata.

---

<sup>14</sup> L. Mengoni, *Diritto e valori*, Milano, Giuffrè, 1985.

<sup>15</sup> N. Irti, *La Costituzione economica tra diritto e politica*. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1998, 505 ss.

In chiave sociologica, per Costituzione economica si intende la struttura dell'assetto economico derivante dal rapporto tra forze ed attività produttive in un dato ordinamento e in un dato contesto sociale, rappresentando la “*forma istituzionale dell'economia*” in un dato contesto storico.<sup>16</sup>

Storicamente, invece, si guarda allo studio degli eventi che portano alla costituzione delle forze economiche prevalenti, si riferisce quindi alle fasi di sviluppo di un modello in una determinata epoca.<sup>17</sup>

Dal punto di vista economico, è visto come equilibrio all'interno del sistema sociale.<sup>18</sup>

Più in generale, la costituzione economica, rappresenta la volontà degli stati di autolimitare la discrezionalità legislativa in modo da imporre un determinato assetto di regole volte a stabilire gli spazi dell'intervento pubblico in economia.

Essa stabilisce, dunque, quanto spazio la politica possa occupare nel mercato e in che misura le scelte economiche siano vincolate da principi giuridici e costituzionali.<sup>19</sup>

Il suo contenuto dipende dal contesto storico e politico in cui nasce: ogni epoca, infatti, ridisegna l'equilibrio tra potere pubblico e iniziativa privata.

Le costituzioni moderne, da quella di Weimar alla Costituzione italiana del 1948, hanno cercato di rispondere a questa esigenza, inserendo nei propri testi un equilibrio tra libertà economica e giustizia sociale, equilibrio oggi rimesso in discussione dalle dinamiche della globalizzazione e dalle crisi economiche ricorrenti.

Una prospettiva ulteriore, sviluppata dalla dottrina costituzionalistica contemporanea, considera la Costituzione economica non solo come limite

---

<sup>16</sup> A. Loria, *La Costituzione economica odierna*. Torino, 1899.

<sup>17</sup> A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*. Torino, 1998.

<sup>18</sup> A. Predieri, *Costituzione economica e mercato*. Rivista di diritto pubblico, 1974.

<sup>19</sup> D. Fuschi, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie*. 2023.

all'azione dei pubblici poteri nelle situazioni di emergenza e non, ma anche come progetto di società.<sup>20</sup>

In questa prospettiva, compito della costituzione economica è quello di definire obiettivi di lungo periodo quali la piena occupazione, la tutela della concorrenza e la sicurezza sociale.

Questa lettura enfatizza la dimensione valoriale e programmatica della Costituzione, la quale non si riduce a un insieme di norme tecniche, ma delinea un disegno organico del rapporto tra potere economico, libertà individuali e solidarietà sociale.

La Costituzione economica, dunque, opera simultaneamente come limite imponendo vincoli ai pubblici poteri e al legislatore e come progetto, orientando l'azione statale verso obiettivi coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Questo dimostra ancora una volta l'intreccio tra prospettiva giuridica ed economica: l'ordine economico costituzionale non è neutrale, ma è chiamato a contribuire alla realizzazione di un modello di società fondato sulla dignità della persona, sull'uguaglianza sostanziale e sulla coesione sociale.

Inoltre, questa visione consente di comprendere perché la costituzione economica non sia una sommatoria di norme settoriali, bensì un sistema complessivo che guida l'evoluzione delle politiche pubbliche e interpreta, alla luce dei valori costituzionali, le trasformazioni dell'economia contemporanea.

---

<sup>20</sup> Questa prospettiva viene sviluppata da Mortati.

### **1.3. I profili giuridici delle emergenze finanziarie**

L'impatto delle crisi finanziarie non si è limitato agli aspetti economici e sociali, ma ha prodotto effetti profondi anche sul piano giuridico e costituzionale.

In un mondo globalizzato, le crisi partite oltreoceano si sono propagate velocemente in Europa, dove hanno trovato terreno fertile causato da un lato dalle debolezze strutturali e dall'altro dall'elevata interdipendenza tra i mercati finanziari e le economie nazionali.

Tale propagazione ha inciso in modo significativo sugli assetti istituzionali degli Stati europei, imponendo un ripensamento del rapporto tra diritto, economia e sovranità.

Le Costituzioni moderne, in particolare quelle del secondo dopoguerra, sono documenti ricchi di valori, finalità e programmi, pensati per guidare l'azione delle istituzioni nelle fasi ordinarie, ma non sempre adeguati a fronteggiare fenomeni di instabilità economica globale.

Le crisi economiche non rappresentano un evento singolo e delimitato nel tempo, ma un fenomeno sistemico e duraturo che mette in discussione la sostenibilità stessa delle politiche pubbliche e la stessa effettività dei principi costituzionali.

Di conseguenza, la crisi ha posto la necessità, per alcuni stati aderenti, ma anche per l'Unione Europea, di adottare misure di emergenza, al fine di ridurre deficit e debito pubblico dando luogo ad un vero e proprio diritto di emergenza.

Alcuni stati nazionali, fra cui ad esempio Italia e Spagna hanno prodotto un diritto necessitato dalla crisi, sia a livello di legislazione ordinaria ma soprattutto a livello costituzionale.<sup>21</sup>

In ambito giuridico si è cominciato a parlare di un vero e proprio diritto dell'emergenza, prodotto sia in occasione che in conseguenza della crisi.

---

<sup>21</sup> D.Butturini, diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità in rivista AIC.

Per emergenza si intende “*Una circostanza imprevista, un accidente, un caso fortuito, uno stato di pericolo, una situazione critica che richiede un intervento urgente ed immediato.*”<sup>22</sup>

Tale concetto, se applicato all’ambito economico, presenta caratteristiche peculiari: mentre l’emergenza tradizionale tende ad essere temporanea, l’emergenza finanziaria ha natura più profonda e duratura, spesso strutturale.

La ratio del diritto emergenziale è quello di poter porre gli stati nelle condizioni di ripristinare la situazione precedente superando quella di emergenza anche se spesso la crisi non è solo un fatto transitorio ma un processo di lungo periodo.

Per questa ragione, nel caso delle crisi economiche, il ritorno allo status quo ante è tutt’altro che scontato: l’instabilità finanziaria tende infatti a produrre effetti permanenti.

Tale situazione alimenta una tensione costante tra necessità e legalità: da un lato, l’urgenza di intervenire per evitare il collasso del sistema finanziario; dall’altro, il rischio che la deroga alle regole ordinarie diventi permanente, alterando gli equilibri democratici e costituzionali.

L’emergenza economica, più di qualsiasi altra, solleva quindi interrogativi sulla tenuta dello Stato costituzionale di diritto, poiché la risposta giuridica alla crisi non è mai neutra: essa implica scelte politiche e istituzionali che ridefiniscono i confini della sovranità, della solidarietà e del controllo democratico.

Alcuni autori hanno parlato di “*stress test costituzionale*” sottolineando come la crisi abbia costretto gli ordinamenti a misurarsi con i propri limiti strutturali e con la capacità effettiva di proteggere i diritti fondamentali in situazioni di forte vincolo finanziario.<sup>23</sup>

La crisi economico-finanziaria esplosa alla fine degli anni Duemila ne offre l’esempio paradigmatico.

---

<sup>22</sup> G. Marazzita, *L’emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*. Milano, 2003, p.15

<sup>23</sup> G. Azzariti, *Il costituzionalismo al tempo della crisi*. Laterza, 2013.

Le sue cause sono molteplici e si radicano nel periodo di espansione degli anni Novanta, caratterizzato da bassa inflazione, tassi d'interesse ridotti e deregolamentazione dei mercati finanziari.

L'abbondante liquidità e l'innovazione dei prodotti finanziari, spesso privi di una disciplina adeguata, alimentarono un clima di “*euforia irrazionale*<sup>24</sup>”, incoraggiato dalle stesse politiche monetarie espansive della Federal Reserve.

In questo contesto, la bolla dei mutui subprime statunitensi rappresentò la scintilla che fece esplodere la crisi. Le banche concedevano prestiti immobiliari anche a soggetti privi di garanzie. Il sistema funzionò finché il valore delle case continuò a crescere; quando il mercato immobiliare si arrestò, i titoli persero valore, generando insolvenze diffuse e la crisi di liquidità che portò al fallimento di grandi istituti come *Lehman Brothers*.

La crisi finanziaria si estese ben presto all'economia reale, trasformandosi in crisi sociale e, successivamente, in crisi dei debiti sovrani. Gli Stati, intervenuti per salvare banche e mercati, aumentarono la spesa pubblica e l'indebitamento, fino a compromettere la propria stabilità fiscale.

Nell'Eurozona, la situazione fu aggravata dalla mancanza di una piena unione economica e politica.<sup>25</sup>

Questa asimmetria ha reso i Paesi più fragili come Grecia, Portogallo, Italia e Spagna particolarmente vulnerabili agli attacchi speculativi.

L'aumento dello spread ha generato un circolo vizioso: l'incremento dei tassi di interesse aumentava il costo del debito, alimentando ulteriormente la sfiducia dei mercati.

In tale contesto, la BCE ha assunto un ruolo inedito intervenendo nel tentativo di contenere la spirale speculativa, pur senza violare formalmente i vincoli dei Trattati.

---

<sup>24</sup> R. Shiller, *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000.

<sup>25</sup> Questo poiché gli Stati membri non dispongono di una politica monetaria autonoma, demandata alla Banca Centrale Europea (BCE), il cui mandato – come stabilito dall'art. 123 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – esclude il finanziamento diretto dei bilanci pubblici.

Parallelamente, vennero creati strumenti straordinari di solidarietà finanziaria europea.<sup>26</sup>

Queste misure segnarono un passaggio cruciale verso una nuova forma di governance economica europea, seppur ancora incompleta, in cui l'emergenza è divenuta motore di integrazione.

Sul piano interno, numerosi Stati, tra cui Italia e Spagna, hanno sviluppato un diritto necessitato dalla crisi, che si è manifestato tanto nella legislazione ordinaria quanto nella revisione costituzionale.

Queste scelte, pur ispirate alla necessità di ristabilire la fiducia dei mercati e contenere il debito, hanno riaperto il dibattito sul rapporto tra vincoli economici e diritti sociali, e più in generale sulla compatibilità tra emergenza economica e Stato costituzionale di diritto.

Come ha osservato parte della dottrina, la risposta giuridica alla crisi non è mai neutra: essa implica opzioni politiche che ridefiniscono i confini della sovranità, della solidarietà e del controllo democratico.<sup>27</sup>

In definitiva, la crisi economico-finanziaria ha agito come un evento capace di modificare l'assetto delle fonti e il ruolo delle istituzioni economiche, introducendo un nuovo paradigma di diritto pubblico europeo, nel quale l'emergenza finanziaria si traduce in governance economica permanente.

La sfida per il futuro è dunque quella di coniugare stabilità e democrazia, efficienza economica e tutela dei diritti fondamentali, evitando che l'eccezione diventi regola e che il diritto dell'emergenza finisca per sostituirsi al diritto ordinario, svuotando progressivamente il nucleo essenziale dello Stato costituzionale.

---

<sup>26</sup> – Come l'European Financial Stability Facility (EFSF) e il successivo European Stability Mechanism (ESM) – volti a fornire assistenza agli Stati in difficoltà.

<sup>27</sup> A. Ruggeri, *Crisi: emergenza e trasformazioni del costituzionalismo europeo*, Napoli, Jovene, 2015, p. 72 ss.

### 1.3. Crisi e mutamento costituzionale

Alla luce delle premesse storiche e giuridiche esposte nei precedenti paragrafi occorre rilevare come nei periodi di crisi degli ordinamenti moderni, il mutamento costituzionale sia un fenomeno tutt'altro che raro.

Le crisi, infatti, agiscono come fattori acceleratori di trasformazioni già latenti, rendendo evidenti tensioni strutturali che, in condizioni ordinarie, rimangono più facilmente assorbite dalle dinamiche politico-istituzionali.

La crisi economico- finanziaria del 2008 costituisce una delle più profonde fratture nel modello del costituzionalismo democratico affermatosi in Europa nel secondo dopoguerra.<sup>28</sup>

Essa ha inciso non solo sulla struttura economica degli Stati, ma anche sui presupposti stessi della loro architettura costituzionale, mettendo in discussione funzioni tradizionalmente ritenute essenziali, quali la capacità normativa del Parlamento, la discrezionalità di bilancio degli esecutivi e il ruolo delle giurisdizioni superiori nel bilanciamento tra vincoli economici e diritti fondamentali.

In molti ordinamenti europei la necessità di risanamento finanziario, la pressione dei mercati e i vincoli sovranazionali hanno determinato una ridefinizione del rapporto tra sovranità democratica, vincoli esterni e politiche pubbliche.

Ad essa si affiancano fenomeni strutturali, come la globalizzazione, che contribuisce a mettere in discussione non solo gli assetti istituzionali, ma anche i presupposti teorici del costituzionalismo contemporaneo.

Per comprendere tali trasformazioni è necessario distinguere tra mutamenti classici degli ordinamenti costituzionali e mutazioni proprie dell'età contemporanea.

La tradizione costituzionale europea ha conosciuto due modalità principali di adattamento: una trasformazione formale, attuata attraverso le procedure di revisione costituzionale previste dagli ordinamenti, finalizzate a conciliare stabilità e innovazione; ed una informale, riconducibile ai mutamenti della costituzione

---

<sup>28</sup> A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi*, Giappichelli, 2017.

materiale, capaci di ridefinire l'equilibrio costituzionale senza modificare il testo positivo.

Questi due paradigmi hanno permesso al costituzionalismo di preservare, pur con adattamenti progressivi, elementi quali la separazione dei poteri, la tutela dei diritti fondamentali e la stabilità dell'ordinamento.

Le riflessioni di Mortati sulla costituzione in senso materiale risultano di particolare attualità: secondo il giurista, la struttura dei rapporti di forza che sorregge l'ordinamento può produrre trasformazioni costituzionali indipendenti dal testo scritto.<sup>29</sup>

Pertanto, le crisi economiche, alterando profondamente tali rapporti possono imprimere una direzione nuova alla costituzione materiale anticipando o sostituendo processi formali di revisione.

Parallelamente, la riflessione di Carl Schmitt sulla dimensione decisionista della sovranità aiuta a comprendere come le trasformazioni costituzionali possano intensificarsi proprio nei periodi eccezionali.

Per Schmitt, la crisi non è una deviazione dall'ordine, ma la condizione in cui si manifesta la natura ultima della decisione sovrana.<sup>30</sup>

Nelle crisi economiche contemporanee, tale logica si è tradotta nell'espansione degli strumenti emergenziali e nella crescente centralità dell'esecutivo, il quale rivendica la necessità di decisioni rapide per preservare la stabilità finanziaria.

Ciò contribuisce a spostare l'asse della costituzione materiale verso una dimensione decisionista, spesso al di fuori dei tradizionali canali democratici.

Le categorie tradizionali del mutamento costituzionale risultano oggi insufficienti a spiegare le trasformazioni indotte dalla crisi economica globale e, più in generale, dai processi di integrazione economica e politica sovranazionale.

Le mutazioni costituzionali contemporanee presentano due caratteristiche peculiari:

---

<sup>29</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, 1940; si veda anche C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1958.

<sup>30</sup> C. Schmitt, *Teologia politica* (1922) e *Legalità e legittimità* (1932).

una dimensione geografica multilivello, poiché le trasformazioni operano in modo simultaneo sia a livello nazionale che sovranazionale, ed una profondità trasformativa molto ampia, in quanto incidono su aspetti identitari del costituzionalismo democratico, come l'estensione della sovranità fiscale, la garanzia dei diritti sociali e la divisione dei poteri.

La nozione di mutamento costituzionale, come elaborata da Richard Albert, è utile per descrivere quei cambiamenti che, pur non assumendo forma di revisione formale della costituzione, modificano in modo sostanziale l'identità del sistema. A differenza del semplice cambiamento costituzionale, la mutazione non deriva direttamente da una volontà popolare consapevole e può incidere sui tratti essenziali del modello costituzionale affermatosi nel XX secolo.<sup>31</sup>

Si tratta di processi che possono condurre non solo a una trasformazione evolutiva della costituzione, ma anche a vere e proprie forme di erosione di parti essenziali dell'ordine costituzionale.

Un ruolo significativo è stato assunto dalle Corti Costituzionali europee, impegnate nel bilanciare le esigenze derivanti dalla governance economica con i principi democratici e la tutela dei diritti fondamentali.

Le corti hanno operato come contrappeso al rafforzamento degli esecutivi contribuendo a ridefinire gli equilibri tra i poteri e a garantire che l'emergenza economica non si traducesse in un arretramento irreversibile dei diritti fondamentali.

Durante i periodi di crisi le Corti Costituzionali hanno il ruolo di garantire il nucleo essenziale dei diritti sociali, che non può essere sacrificato oltre certi limiti; valutare la proporzionalità e la ragionevolezza della disciplina adottata per far fronte all'emergenza economica; evitare che la discrezionalità finanziaria del legislatore diventi arbitrio, affermando che *“non tutto è possibile e non tutto può sacrificarsi in nome del bilancio”*.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> R. Albert, *Constitutional Amendment and Dismemberment*, Yale Journal of International Law, 2018.

<sup>32</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016.

Tuttavia, la Corte costituzionale non ha mai adottato una posizione rigida: il suo ruolo muta e si adatta a seconda delle condizioni economiche del Paese e della natura delle restrizioni di bilancio.

La Corte costituzionale italiana, in particolare, ha oscillato tra esigenze di tutela dei diritti e consapevolezza dei vincoli economici, riconoscendo che la garanzia formale di un diritto è priva di significato se mancano le risorse per renderlo effettivo.

In conclusione, la crisi economica ha innescato un processo di mutazione costituzionale che si manifesta su piani molteplici e interconnessi: europeo, nazionale e transnazionale.

Essa ha determinato trasformazioni profonde operando talvolta come acceleratore di processi di trasformazione già presenti, spingendo l'ordinamento verso nuove forme di intervento pubblico o, al contrario, verso un ridimensionamento del ruolo statale a favore di logiche di mercato.

In questo senso, la crisi economica si presenta come un vero e proprio motore del mutamento costituzionale: non semplicemente un momento di discontinuità, ma un'occasione in cui emergono i limiti e le potenzialità della Costituzione.

Essa rivela ciò che l'ordinamento può tollerare e ciò che, invece, è destinato a essere trasformato. Il risultato può essere un rafforzamento del patto costituzionale, attraverso l'ampliamento delle tutele sociali e l'adeguamento delle istituzioni alle sfide economiche, oppure, al contrario, un processo di erosione della sovranità democratica, in cui esigenze di stabilità finanziaria e vincoli esterni riducono gli spazi decisionali della politica.

A ciò si aggiunge una riflessione ulteriore: nelle società globalizzate, il mutamento costituzionale non è più un processo confinabile all'interno dei soli ordinamenti statali.

Esso si sviluppa in un contesto in cui attori sovranazionali tra cui istituzioni europee, organizzazioni internazionali, mercati finanziari ed agenzie di rating influenzano le scelte politiche ed economiche dei governi. Tale scenario pone interrogativi inediti sulla stessa nozione di costituzione, sulla distribuzione del potere e sulla possibilità di mantenere intatti i presupposti democratici nell'età dell'interdipendenza globale.

#### **1.4. Diritti sociali e vincoli di bilancio**

L'idea secondo cui la crisi economico-finanziaria imponga una drastica riduzione dello Stato sociale non può essere considerata un esito obbligato.

Il tema del rapporto tra diritti fondamentali e sostenibilità finanziaria rappresenta oggi uno dei nodi centrali dello Stato costituzionale contemporaneo.<sup>33</sup>

Tale rapporto riflette una tensione strutturale: da un lato, l'esigenza di garantire diritti che presuppongono prestazioni pubbliche; dall'altro, la necessità di mantenere l'equilibrio dei conti pubblici in un contesto di risorse limitate e di interdipendenza economica globale.

In questo quadro, le politiche di contenimento della spesa pubblica, spesso introdotte come risposta obbligata a situazioni di crisi, devono essere bilanciate con gli altri principi costituzionalmente garantiti.

La Costituzione italiana, infatti, non consente che la tutela dei diritti sociali sia sacrificata esclusivamente in nome del rigore economico: il bilancio pubblico è uno strumento, non un parametro assoluto di legittimazione delle scelte politiche. Essendo i diritti sociali diritti prestazionali, si confrontano con i vincoli di bilancio: l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione, insieme alle politiche economiche europee volte alla stabilità finanziaria, ha profondamente inciso sulla capacità dello Stato di garantire i diritti sociali.

Ogni sistema istituzionale, indipendentemente dal modello economico adottato, deve operare all'interno di una disponibilità finanziaria limitata e di un quadro di sostenibilità fiscale volto a preservare l'equilibrio macroeconomico.<sup>34</sup>

I diritti sociali, più di altri, risentono delle crisi economiche, poiché presuppongono prestazioni positive da parte dei pubblici poteri.

In questa prospettiva, la giurisprudenza e la prassi giudiziaria italiana hanno più volte fatto ricorso all'interpretazione costituzionalmente orientata per preservare tali diritti di fronte a norme che ne limitano la portata.

---

<sup>33</sup> A. Barbera, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Quaderni costituzionali, 2013, 7 ss.

L'obiettivo, pertanto, non è ridurre la portata dei diritti sociali per adattarli ai limiti finanziari, né ignorare tali limiti con affermazioni prive di sostenibilità economica. Si tratta piuttosto di elaborare modelli di welfare in cui la tutela dei diritti sia garantita attraverso una gestione efficiente delle risorse, una valutazione rigorosa dell'impatto delle politiche pubbliche e un utilizzo responsabile dei fondi disponibili.

Solo in questo equilibrio dinamico tra esigenze etiche e sostenibilità economica è possibile assicurare diritti effettivi e duraturi.

La Corte costituzionale italiana ha ribadito che la Costituzione non è un insieme frammentario di disposizioni, ma un sistema di principi tra loro interdipendenti: nessuno di essi, neppure il principio del pareggio di bilancio, introdotto dall'articolo 81, può prevalere in modo assoluto sugli altri.<sup>35</sup>

Tutti i diritti fondamentali, infatti, si trovano in un rapporto di integrazione reciproca e nessuno può divenire tiranno rispetto agli altri, pena la compromissione della dignità della persona.

I conflitti tra principi devono pertanto essere risolti mediante un bilanciamento ragionevole, che riduca al minimo il sacrificio di ciascuno e garantisca la coerenza complessiva dell'ordinamento costituzionale.

La crisi economica e i vincoli di bilancio imposti agli enti territoriali rappresentano una delle principali sfide alla tutela effettiva dei diritti sociali.

In situazioni di difficoltà finanziaria, l'esigenza di assicurare la stabilità dei conti pubblici tende a prevalere sulle politiche di protezione sociale.

Tuttavia, la Costituzione impone che la garanzia dei diritti non possa essere compressa oltre un nucleo incompressibile di tutela, direttamente riconducibile alla dignità umana e al principio personalista di cui all'articolo 2 Costituzione.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 193/2017.

<sup>36</sup> La sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale ne è un chiaro esempio: in quell'occasione la Corte ha affermato che nemmeno le più stringenti esigenze di bilancio possono giustificare il sacrificio di diritti fondamentali, come nel caso del trasporto scolastico per gli alunni disabili. La scarsità di risorse, ha precisato la Corte, non può costituire una ragione sufficiente per negare prestazioni essenziali, che devono essere finanziate con priorità.

Nell'ordinamento italiano, la tutela uniforme dei diritti sociali è garantita attraverso la definizione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni, che rappresentano il minimo di diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale.<sup>37</sup>

Le Regioni, nell'ambito della loro autonomia, possono prevedere livelli aggiuntivi di tutela, finanziandoli con risorse proprie. Tale sistema mira a conciliare il principio di autonomia territoriale con quello di uguaglianza sostanziale, evitando disparità eccessive tra i cittadini delle diverse Regioni.

Il nodo centrale resta tuttavia quello del finanziamento.

Le Regioni devono garantire i livelli essenziali con le proprie risorse, ma, ove ciò non sia possibile, intervengono meccanismi perequativi statali destinati a compensare le disuguaglianze finanziarie e ad assicurare che anche le Regioni meno dotate possano garantire le prestazioni minime.

La riforma dell'articolo 119 della Costituzione, con cui è stato introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio, ha rafforzato i vincoli di spesa, rendendo più complesso per gli enti territoriali finanziare adeguatamente i diritti sociali.<sup>38</sup>

Nonostante ciò, la corte ha precisato che tali vincoli sono legittimi solo nella misura in cui non compromettano l'effettività dei diritti garantiti, ribadendo che l'equilibrio di bilancio deve essere interpretato in chiave funzionale e non restrittiva.<sup>39</sup>

Il sistema dei LEP e dei fondi perequativi si fonda quindi su un delicato equilibrio tra autonomia finanziaria, solidarietà e unità della Repubblica.

Nella prassi, tuttavia, permangono profonde disuguaglianze territoriali, con il rischio che alcune Regioni non riescano a garantire nemmeno i livelli essenziali di tutela. Ciò comporta una potenziale violazione del principio di eguaglianza sostanziale e del dovere di solidarietà sancito dall'articolo 2 della Costituzione.

---

<sup>37</sup> Introdotti dalla Legge costituzionale n.3/2001, poi modificata dalla L 296/06

<sup>38</sup> L. cost. n. 1/2012, art. 119 Cost.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 188/2015.

In tale contesto, la tutela dei diritti sociali non può essere subordinata al mero contenimento della spesa: i vincoli di bilancio devono essere letti in chiave costituzionalmente orientata, come strumenti di razionalizzazione e non di compressione dei diritti, che rimangono il fulcro del sistema democratico.

Oltre a questa prima prospettiva, è necessario porre la questione sul fatto che, come è stato efficacemente osservato, «*i diritti hanno un costo*»<sup>40</sup>.

Ad avere un costo non sono solo i diritti sociali i quali implicano prestazioni positive da parte dello Stato ma anche le libertà civili, la cui protezione richiede apparati amministrativi e giudiziari efficienti.

La garanzia dei diritti sociali, pur dovendo essere riconosciuta come espressione dei diritti fondamentali, è soggetta a un limite di gradualità, determinato dalle risorse concretamente disponibili, secondo la cosiddetta “*riserva del possibile*” che vincola l’attuazione dei diritti alle risorse concretamente disponibili.<sup>41</sup>

Tuttavia, tale riserva non può legittimare tagli arbitrari o regressioni rispetto a livelli di tutela già acquisiti: la gradualità deve sempre muoversi in una prospettiva di progressivo miglioramento.

Il problema si pone con particolare intensità nei sistemi costituzionali europei, a seguito dell’introduzione di vincoli di bilancio stringenti derivanti sia dal diritto dell’Unione europea che dall’introduzione di articoli specifici dedicati al pareggio di bilancio.

La perdita di sovranità in materia economico-finanziaria, connessa alla globalizzazione e all’integrazione economica europea, ha imposto limiti alla discrezionalità statale nella definizione delle politiche sociali.

Il Patto di stabilità e crescita del 1997, il Fiscal Compact del 2012 e la successiva legge costituzionale n. 1 del 2012 hanno introdotto l’obbligo del pareggio di bilancio, esteso all’intera pubblica amministrazione.

---

<sup>40</sup> S. Holmes – C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

<sup>41</sup> A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*. in Quaderni costituzionali, 2014, 86 ss.

Tali vincoli, pur diretti a garantire l'equilibrio macroeconomico e la sostenibilità del debito pubblico, hanno inciso profondamente sulle politiche redistributive e sulla stessa effettività dei diritti sociali, rischiando di subordinare la razionalità costituzionale della solidarietà a quella economica della stabilità.

Sul piano giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha offerto letture non sempre univoche dell'articolo 81 Costituzione.

Con la sentenza n. 10 del 2015, la Corte ha riconosciuto all'art. 81 Cost. una portata prescrittiva tale da giustificare la limitazione pro futuro degli effetti di una pronuncia di incostituzionalità, in ragione del potenziale impatto finanziario della restituzione delle imposte dichiarate illegittime.

Tale orientamento ha segnato un momento di “*costituzionalizzazione*” del vincolo di bilancio, idoneo a comprimere, almeno temporaneamente, l'efficacia dei diritti dei contribuenti, in nome della stabilità economica e del rispetto degli impegni europei.<sup>42</sup>

Tuttavia, la stessa Corte, con la successiva sentenza n. 275 del 2016, ha ribaltato la prospettiva affermando che “*è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione,*”<sup>43</sup>

In tale pronuncia, il Giudice ha riaffermato la prevalenza del nucleo essenziale dei diritti fondamentali su ogni vincolo finanziario, escludendo che la disponibilità di risorse possa condizionarne l'effettività.<sup>44</sup>

La tensione tra esigenze sociali e sostenibilità economica rimane, dunque, irrisolta. Nessun ordinamento democratico è in grado di eludere la tensione tra esigenze di tutela sociale e sostenibilità economica.

Come ha osservato Filippo Donati, non è realistico pensare di superare il problema mediante un ritorno alla piena sovranità economica nazionale, giacché la

---

<sup>42</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 10/2015.

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016.

<sup>44</sup> Seguono le pronunce n. 70 e n. 173 del 2015-2016, che, pur ammettendo misure di contenimento (come il contributo di solidarietà sulle pensioni d'oro), ne hanno subordinato la legittimità alla temporaneità, proporzionalità e ragionevolezza

globalizzazione e l'interdipendenza economica rendono ineludibili i condizionamenti sovranazionali.<sup>45</sup>

La prospettiva più feconda consiste piuttosto nel migliorare l'allocazione delle risorse pubbliche e nel promuovere, a livello europeo, meccanismi di maggiore flessibilità di bilancio e strumenti di solidarietà finanziaria tra Stati, finalizzati a sostenere le politiche sociali e di uguaglianza sostanziale.

In tal modo, la sostenibilità economica non viene più concepita come un limite ai diritti, ma come una condizione per la loro effettiva attuazione: un equilibrio costituzionalmente orientato in cui la stabilità economica è al servizio, e non a discapito, della dignità umana.

Il principio di equilibrio di bilancio non deve essere interpretato come limite invalicabile alla realizzazione dei diritti sociali, ma come strumento di garanzia della loro sostenibilità nel tempo.

In un'ottica di giustizia intergenerazionale, il bilancio pubblico deve temperare la tutela dei diritti presenti con quella delle generazioni future. Come ha ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2016, *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*.<sup>46</sup>

In questa affermazione si condensa l'essenza del costituzionalismo sociale contemporaneo: la stabilità economica è al servizio della dignità umana, e non il contrario.

La tutela dei diritti fondamentali non può essere subordinata ai limiti finanziari, è il sistema delle risorse che deve essere organizzato in modo da renderne possibile, oggi e domani, la piena attuazione.

---

<sup>45</sup> F. Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato*, 2016, 217 ss.

<sup>46</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016.

## CAPITOLO II

### L'ITALIA DI FRONTE ALLA CRISI

SOMMARIO: 2.1. Le origini dell'articolo 81: il confronto in Assemblea Costituente. 2.2. - Evoluzione costituzionale del principio di equilibrio di bilancio: dalla versione originaria dell'articolo 81 alla riforma del 2012. - 2.3. Il contenuto del nuovo articolo 81 Costituzione. - 2.4. Giurisprudenza e dottrina. - 2.5. Vincoli ed influenza del diritto europeo. - 2.6. Impatto sociale delle crisi.

#### **2.1. Le origini dell'articolo 81: il confronto in Assemblea Costituente**

Alla luce di quanto esposto nel paragrafo precedente, le crisi economiche rappresentano momenti di grande tensione e di ridefinizione dell'equilibrio tra economia e diritto.

Ogni paese, nel corso della storia, si è trovato a dover affrontare crisi finanziarie con cause molto diverse tra loro per natura ed origini, questo si è andato a riflettere sulle modalità di reazione degli stati alle diverse situazioni.

La storia economica italiana è stata costellata da diverse crisi, le quali hanno messo a dura prova la tenuta delle finanze pubbliche e la capacità dello Stato di garantire i diritti sociali ed i servizi essenziali ai cittadini.

Spesso le costituzioni moderne sono sprovviste di disposizioni e strumenti per fronteggiare queste circostanze.

A tal proposito, nella costituzione italiana numerose disposizioni sono dedicate alla *governance* dello stato in economia.

Per comprendere la reazione italiana alle situazioni di crisi economica occorre prendere in esame uno dei caposaldi della nostra costituzione: l'articolo 81 il quale ha progressivamente assunto un ruolo centrale come baluardo della stabilità finanziaria.

Questo articolo, oggetto di numerosi interventi modificativi nel corso della storia, è altresì destinatario di una collocazione particolare all'interno del testo costituzionale, è infatti collocato nella seconda parte, dedicata all'Ordinamento della repubblica come una materia attinente al rapporto tra Governo e Parlamento. In realtà, questa disposizione, come molte altre nel testo costituzionale, ha origine nello Statuto Albertino, ove le procedure per il bilancio dello stato venivano regolate da un Decreto regio.<sup>47</sup>

Pur non essendoci un principio esplicito di pareggio del bilancio, si può desumere che fosse l'obiettivo da perseguire, nonostante venne meno in più occasioni, una fra tante, durante la crisi del 1929.

Da queste basi nel '46 iniziarono i lavori di redazione della costituzione.

In assemblea costituente la necessità era quella di ricostruire un Paese appena uscito dalla guerra, pertanto il tema del bilancio pubblico venne affrontato entro la cornice della riflessione sullo Stato di diritto.

La prospettiva liberale, rappresentata da Piero Calamandrei, esprimeva perplessità sulla costituzionalizzazione di diritti non immediatamente azionabili, in quanto privi di un contenuto giuridico preciso e di conseguenza inadatti ad entrare in una costituzione rigida.

La proposta di Calamandrei era di collocarli nel preambolo<sup>48</sup>, lasciando nella Carta solo i diritti perfetti, temendo che obblighi di spesa troppo ampi potessero compromettere la stabilità economica e la certezza del diritto.<sup>49</sup>

A questa visione si contrappose quella di Palmiro Togliatti, secondo cui la Costituzione repubblicana avrebbe dovuto esprimere non solo principi giuridici, ma anche un progetto politico di trasformazione sociale.

---

<sup>47</sup> L. di contabilità dello stato, si veda Fuschi, D. (2023) *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie* p. 156

<sup>48</sup> Scelta che in realtà è stata fatta e proposta per molti articoli della nostra costituzione, riflette sicuramente la volontà di non volergli affidare un ruolo centrale.

<sup>49</sup> P. Calamandrei, intervento del 4 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*.

L'origine delle quattro parti dell'articolo 81 risale ai lavori della II Sottocommissione, che affrontò la disciplina del bilancio nell'ambito delle procedure legislative.<sup>50</sup>

I primi tre commi dell'articolo non suscitarono particolare discussione.

Di maggiore spessore fu invece il dibattito circa il comma dedicato all'iniziativa legislativa in materia di spesa.

Luigi Einaudi, propose di escludere i parlamentari dall'iniziativa sulle leggi onerose, per il timore che questa iniziativa potesse comportare un ricorso improprio alla spesa pubblica, questa esclusione avveniva tramite un meccanismo di separazione del processo di votazione per le leggi sulla spesa e delle coperture. La sua maggiore preoccupazione era che *"proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle"* poteva risultare pericoloso per le finanze dello Stato, la sua volontà era quella di garantire una concreta proposta di spesa.

La proposta non fu accolta, ma influenzò Costantino Mortati, il quale propose di rendere ammissibili le leggi implicanti oneri solo se accompagnate dall'indicazione dei mezzi per farvi fronte *"nelle proposte di nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte"*.

Da questi lavori nacque la prima versione dell'articolo 81 Costituzione, in particolare da questa citazione di Mortati nacque il quarto comma, presente ancora oggi, il quale rappresenta il nucleo fondamentale dell'articolo rappresentando sia una posizione di compromesso sia di garanzia di responsabilità finanziaria.

La prima versione di questo articolo si rivelò insufficiente a contenere il debito pubblico.

Nonostante il dettato costituzionale, nella prassi molto spesso veniva eroso il principio di copertura.

Spesso, il *"mezzo per farvi fronte"* fu individuato nel ricorso all'indebitamento un mezzo che, pur formalmente legale, veniva utilizzato in modo sistematico,

---

<sup>50</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, parte dedicata alla finanza pubblica.

alimentando una crescita esponenziale del debito pubblico, in particolare dagli anni Settanta in poi.

Anche in un'epoca più recente, con la grande crisi finanziaria Globale del 2008 e la successiva Crisi del Debito Sovrano, l'impennata dello spread mise a rischio la tenuta stessa della finanza pubblica.

L'incapacità di generare fiducia nei mercati internazionali rese impellente una riforma.

La risposta a questa crisi, sollecitata anche dalle pressioni derivanti dall'Unione Europea, fu la riforma costituzionale del 2012, che incise profondamente sull'Articolo 81.

L'applicazione della nuova disciplina si è vista in azione durante la Pandemia di COVID-19.

La disposizione ha permesso all'Italia di ricorrere a un massiccio *deficit spending*<sup>51</sup> temporaneo per tutelare l'economia, confermando che l'Articolo 81 riformato non impedisce l'intervento pubblico in situazioni estreme, ma vincola la decisione a una rigorosa procedura parlamentare a tutela della finanza pubblica.

Per questo motivo possiamo affermare la centralità dell'articolo ed affermare, in conclusione, che l'Italia ha affrontato le sue crisi passando da una politica finanziaria espansiva, a un regime di rigore costituzionale imposto dalla necessità di garantire la fiducia dei mercati e la stabilità nell'area Euro.

L'Articolo 81 si è rivelato perno di questa architettura.

---

<sup>51</sup> Fenomeno che si verifica quando le spese del governo superano le entrate, generando un deficit.

## **2.2. Evoluzione costituzionale del principio di equilibrio di bilancio: dalla versione originaria dell'articolo 81 alla riforma del 2012**

La formulazione iniziale dell'articolo 81, introduceva due principi destinati a diventare cardini del sistema: da un lato, il divieto per la legge di bilancio di modificare in modo sostanziale la legislazione vigente; dall'altro, l'obbligo di copertura delle nuove o maggiori spese, previsto dal quarto comma, considerato come uno dei primi esempi di “*clausola di responsabilità finanziaria*” presente nelle Costituzioni europee.<sup>52</sup>

Per comprendere l'importanza dell'attuale articolo 81 è necessario confrontare l'originario testo dell'art. 81 Costituzione con quello vigente, così da cogliere come sia mutato il significato della regola dell'equilibrio di bilancio.

In entrambe le versioni permane una sostanziale “neutralità” della norma, che non impone specifici strumenti ma si limita a fissare obiettivi generali di finanza pubblica, lasciando al legislatore un ampio margine nella scelta dei mezzi.

Al primo comma veniva stabilita parità di poteri tra le due Camere in materia di esame e di approvazione dei bilanci; questo segna una rottura con quanto previsto dallo Statuto Albertino.

Inoltre venivano stabiliti, fin da allora, il principio di annualità del bilancio e quello della universalità, per cui nel bilancio devono essere indicate tutte le entrate e le spese.<sup>53</sup>

Sotto l'aspetto giuridico, fin dall'inizio, il bilancio costituiva il fondamento di tutta l'attività finanziaria dello stato.

Sotto quello politico il bilancio costituisce l'espressione finanziaria del programma governativo, sul quale è intervenuta una deliberazione del Parlamento.

---

<sup>52</sup> G. Amato, *Le decisioni di bilancio e la Costituzione*, Milano, 1979.

Il secondo comma recitava: *“L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.”*<sup>54</sup>

Con l'entrata in vigore della Costituzione il ricorso all'esercizio provvisorio è divenuto ordinario, in quanto i bilanci non sono stati mai approvati dal Parlamento prima dell'inizio dell'esercizio finanziario a cui si riferivano.

Con il ricorso all'esercizio provvisorio si evita la sospensione temporanea dell'attività finanziaria dello Stato.

Il costituente ha inoltre stabilito l'obbligo di emanare una legge ordinaria di autorizzazione all'esercizio provvisorio.

La previsione del limite dei quattro mesi era per far in modo che non venisse chiesto l'esercizio provvisorio per un lasso di tempo lungo.

Il terzo comma affrontava due questioni cruciali: la natura della legge di bilancio ed il divieto di introdurre nuovi tributi e spese *“Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.”*<sup>55</sup>

La ratio sottostante prevedeva che la mera iscrizione in bilancio di una voce di spesa non ne legittimava l'erogazione automatica; era infatti necessaria una specifica legge sostanziale che definisse le finalità e le modalità d'impiego di tali somme.

Il divieto risponde invece alla volontà di stabilire maggiori garanzie per l'imposizione di nuovi tributi e per la definizione di nuove spese, rinviando ciò a delle Leggi speciali.

Il quarto comma costituisce il nucleo centrale di questo articolo *“Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.”*<sup>56</sup>

L'indicazione della copertura deve essere a carattere immediato e diretto.

---

<sup>54</sup> Art 81, comma 2 Costituzione italiana. versione in vigore dal 1949 al 2012.

<sup>55</sup> Art 81, comma 3 Costituzione italiana. versione in vigore dal 1949 al 2012.

<sup>56</sup> Art 81, comma 4 Costituzione italiana. versione in vigore dal 1949 al 2012.

L'inosservanza, nel corso della storia di questo ultimo comma ha consentito una dilatazione della spesa, impendendo di conseguenza il raggiungimento del pareggio.

Nel corso della storia ci furono una serie di tentativi di revisione costituzionale, nessuno dei quali riuscì a giungere a compimento prima del 2012.

La dottrina ha fin da subito evidenziato come in sede di costituente non venne accolta alcuna teoria economica e non furono nemmeno introdotti politiche di bilancio.

La prima proposta di modifica pervenne dalla Commissione Bozzi nel 1984, la quale propose di introdurre un principio secondo cui le spese correnti non dovevano superare le entrate tributarie ed extratributarie, limitando il ricorso all'indebitamento per la sola spesa in conto capitale.

Prevedeva, inoltre, che la copertura finanziaria delle nuove spese dovesse essere assicurata lungo tutto l'arco temporale della legge e la legge di bilancio avrebbe dovuto autorizzare il ricorso al debito entro un limite quinquennale prefissato.<sup>57</sup>

Nel 1991, il Governo Andreotti presentò un progetto che introduceva esplicitamente il pareggio del bilancio.<sup>58</sup>

Un ulteriore tentativo si registrò con la Commissione bicamerale D'Alema nel 1997, che delineò un sistema particolarmente avanzato: l'inserimento in Costituzione di strumenti anti-elusivi della disciplina di bilancio; la previsione di un equilibrio sia annuale sia pluriennale dei conti e la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per investimenti o eventi straordinari.<sup>59</sup>

Parallelamente, la proposta Manica si muoveva lungo tre direttrici: unificazione tra legge finanziaria e legge di bilancio; inserimento esplicito dei principi dell'economia nella Costituzione; superamento del veto governativo tramite maggioranze qualificate.

---

<sup>57</sup> Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi), Relazione 1985.

<sup>58</sup> Progetto di legge costituzionale presentato dal Governo Andreotti, 1991.

<sup>59</sup> Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione D'Alema), Documenti 1997.

A seguito di questi numerosi tentativi di riforma susseguiti nel corso degli anni la riforma del 2012 ha rappresentato il primo intervento di revisione costituzionale riuscito dell'articolo 81 Costituzione.

Merito di questa riforma è l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nel sistema costituzionale italiano.

Questa riforma fu approvata dal Parlamento in risposta agli impegni assunti con il Patto Europlus.<sup>60</sup>

Parte della dottrina sostenne che la versione originaria dell'art. 81 contenesse già un principio implicito di pareggio, ricavabile dal combinato disposto dei suoi commi, in particolare dall'obbligo di copertura delle nuove spese.

Questa interpretazione, tuttavia, non fu pacifica. Una diversa corrente dottrinale riteneva che i Costituenti non avessero mai voluto introdurre un obbligo di pareggio formale, mirando piuttosto a subordinare l'introduzione di nuove spese all'approvazione di apposite misure legislative idonee a finanziarle.

In effetti, il sistema precedente alla riforma era costruito sulla neutralità della legge di bilancio, cui non era consentito innovare la legislazione sostanziale: un assetto che fu superato a partire dagli anni Settanta con l'istituzione della Legge finanziaria, che incise sulle dinamiche di entrata e di spesa, anche attraverso il ricorso all'indebitamento.

Sul punto intervenne anche la Corte Costituzionale con una nota sentenza del 1966, aveva escluso che l'art. 81 originario imponesse il pareggio formale, affermando invece un più ampio principio dell'equilibrio di bilancio compatibile con l'elasticità necessaria alla gestione finanziaria dello Stato.<sup>61</sup>

La lunga fase di proposte irrealizzate si concluse con l'approvazione della Legge Costituzionale n. 1/2012, adottata in un contesto segnato dalla crisi del debito

---

<sup>60</sup> Il Patto Europlus (2011) è un accordo politico tra i Paesi dell'eurozona volto a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, con impegni in materia di competitività, sostenibilità delle finanze pubbliche e stabilità finanziaria. L'Italia, aderendo al Patto, si è impegnata a introdurre il principio del pareggio di bilancio nella propria Costituzione.

<sup>61</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1/1966.

sovrano, la quale ha imposto agli europei l'adozione di misure straordinarie volte a ristabilire i conti pubblici e a rafforzare la governance economica dell'Unione.

In particolare i vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita, dal Six-Pack, al Two-Pack e infine dal Fiscal Compact hanno contribuito a reindirizzare il quadro costituzionale verso una maggiore disciplina di bilancio.

Fin dalla sua introduzione, è emerso come la legge costituzionale 1/2012 non abbia introdotto un obbligo rigido di pareggio: il nuovo art. 81 *“assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”*, concetto più elastico e in linea con i vincoli europei.<sup>62</sup>

Sul piano pratico, la legge costituzionale ha soppresso il terzo comma dell'art. 81 Costituzione, eliminando il fulcro giuridico del rapporto di reciproco vincolo tra legge di bilancio e leggi di spesa. Ciò rischia di condurre a un sistema in cui prevale l'interesse finanziario, cioè il pareggio, sugli altri interessi costituzionali, alterando il precedente equilibrio.

Di conseguenza, la definizione puntuale dei limiti del contenuto della legge di bilancio è oggi rimessa alla legge rinforzata<sup>63</sup>, da approvare a maggioranza assoluta, incaricata di definire i criteri per accertare il rispetto delle circostanze eccezionali che legittimano il ricorso all'indebitamento.

La riforma costituzionale del 2012, più in generale, ha ridisegnato il sistema di governo della finanza pubblica, trasformando un equilibrio originariamente flessibile in un assetto segnato da vincoli più stringenti e stabilizzati a livello costituzionale.

---

<sup>62</sup> Riforma attuata con Legge Costituzionale 1/2012.

<sup>63</sup> Prevista dall'art. 5, comma 2, lett. a), della Legge Costituzionale n. 1 del 2012.

### **2.3 Il contenuto del nuovo articolo 81**

*“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.*

*Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.*

*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.*

*L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.*

*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali 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 sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale..”*

La disciplina del bilancio dello Stato trova il suo fondamento nell'art. 81 Costituzione, il quale attribuisce alle Camere il compito di approvare il bilancio annuale e il rendiconto consuntivo predisposti dal governo.

I primi tre commi hanno carattere procedurale, l'ultimo, invece è una disposizione prescrittiva con carattere marcatamente economico.

La disposizione, in termini più generici, è basata su profili di: universalità, unità, annualità e pubblicità.

Nel primo comma viene chiarito come l'iniziativa di bilancio ha carattere governativo, l'esecutivo ha invece il compito di programmare il quadro finanziario e tradurlo in un documento formale sottoposto alla valutazione del Parlamento.

Nel medesimo comma viene stabilito il principio di annualità del bilancio.

Il bilancio è il principale strumento di programmazione, gestione e controllo delle entrate e delle spese dello Stato.<sup>64</sup>

La Legge n. 196/2009<sup>65</sup> ha introdotto strumenti volti a garantire una programmazione finanziaria più stabile e coerente.

Essa prevede, accanto al bilancio annuale, un bilancio pluriennale, strumento essenziale per assicurare una visione di medio termine delle finanze pubbliche e per garantire la coerenza con gli obiettivi economici europei.

Coerentemente con questo impianto, la Legge di approvazione del bilancio mantiene il tradizionale carattere di atto autorizzatorio, privo di contenuto innovativo sul piano normativo: essa non può introdurre nuove entrate o nuove spese, salvo quanto previsto dalla legge di stabilità, che il Governo è tenuto a presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, in ossequio anche alle scadenze previste dal calendario europeo del Semestre di bilancio.<sup>66</sup>

Il nuovo primo comma dell'art. 81 stabilisce che lo Stato debba assicurare *“l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*.

È significativo che la Costituzione utilizzi il termine “equilibrio” e non “pareggio”, nonostante quest'ultimo fosse richiamato nel titolo del disegno di legge approvato dalle Camere.

Una prima interpretazione potrebbe ravvisare in tale scelta la volontà del legislatore di introdurre una regola più flessibile.

Tuttavia, questa ricostruzione risulta poco convincente: il termine equilibrio è molto generico, il bilancio dello Stato è sempre stato in pareggio dal punto di vista contabile; ciononostante, il debito pubblico è cresciuto costantemente.

---

<sup>64</sup> Esso rappresenta una proiezione finanziaria riferita a un periodo determinato durante il quale si sviluppa l'intero ciclo di gestione delle risorse pubbliche, definendo, in questo caso la situazione economica e patrimoniale dello stato.

<sup>65</sup> L. 31 dicembre 2009, n.1961 Legge di contabilità e di finanza pubblica, è stata profondamente modificata per recepire la riforma del 2012.

<sup>66</sup> Art. 11, L. 196/2009; sui rapporti con il Semestre europeo, v. R. Cisotta, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'UE*, Torino, 2016.

Ciò è avvenuto perché, da un lato, il vecchio art. 81 imponeva l'obbligo di copertura solo alle leggi diverse dal bilancio e, dall'altro, era considerato legittimo ricorrere a nuovo indebitamento per riportare formalmente in pareggio il bilancio annuale.

Nel secondo comma viene stabilito un principio fondamentale: lo Stato può ricorrere all'indebitamento solo al verificarsi di circostanze eccezionali, definite da una legge rinforzata, e sempre nel rispetto dell'equilibrio tra entrate e spese.

Tale equilibrio costituisce il parametro fondamentale della gestione finanziaria pubblica, oltre che il punto di raccordo con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Coerentemente con questo impianto, la Legge di approvazione del bilancio mantiene il tradizionale carattere di atto autorizzatorio, privo di contenuto sul piano normativo: essa non può introdurre nuove entrate o nuove spese, salvo quanto previsto dalla legge di stabilità, che il Governo è tenuto a presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno.

Tale disposizione, tuttavia, presenta rilevanti ambiguità interpretative, a partire dalla nozione stessa di "ricorso all'indebitamento". Un primo possibile significato identifica il ricorso all'indebitamento con qualsiasi operazione di contrazione di debito. Questa lettura condurrebbe a conseguenze insostenibili: lo Stato non potrebbe rinnovare i titoli in scadenza e sarebbe costretto a manovre di entità gigantesca solo per rimborsare il debito corrente. Per evitare tale risultato paradossale, dottrina e interpretazioni alternative hanno ritenuto che il divieto debba riferirsi non alla contrazione di debito in sé, bensì alla possibilità che il saldo netto da finanziare presenti valori negativi. In questa prospettiva, la norma mirerebbe a impedire l'aumento dello stock di debito, pur consentendo il rinnovo del debito già esistente.

Questa seconda lettura, però, presenta a sua volta criticità: appare troppo restrittiva perché vieterebbe qualsiasi indebitamento volto a finanziare investimenti produttivi capaci di generare ricchezza futura; e, al contempo, troppo permissiva, poiché lascerebbe spazio a operazioni finanziarie non strettamente connesse alla

sostenibilità del debito, come acquisizioni di partecipazioni o interventi di tipo patrimoniale.

La Legge 196/2009 richiama direttamente il nuovo impianto costituzionale, stabilendo che la legge di stabilità può introdurre nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata o finalizzazioni di fondi speciali, ma solo entro i limiti delle maggiori entrate derivanti da tributi, contributi o altre risorse statali.

Tale meccanismo ha come obiettivo quello di evitare comportamenti eccessivamente espansivi.

Questa impostazione segna una netta discontinuità rispetto alla fase storica precedente, in cui la legge finanziaria rappresentava uno strumento ampio e spesso eterogeneo, suscettibile di incidere sugli equilibri di bilancio anche tramite il ricorso al debito.

Il nuovo art. 81 prevede inoltre specifiche deroghe al divieto di indebitamento: il ricorso al debito è ammesso sia per tenere conto del ciclo economico sia, previa autorizzazione parlamentare a maggioranza assoluta, in caso di eventi eccezionali. L'uso della congiunzione "e" potrebbe indurre a ritenere che le due condizioni debbano ricorrere congiuntamente: l'autorizzazione parlamentare è necessaria, e il nuovo indebitamento deve essere funzionale a considerare gli effetti del ciclo economico relativo all'evento eccezionale.

Tale interpretazione trova conferma nel disegno di legge di attuazione della riforma, che prevede che la legge rinforzata definisca crisi, gravi recessioni e calamità naturali quali eventi eccezionali, ammettendo in tali casi un indebitamento anche non limitato a ragioni cicliche, ma non autorizzando mai il debito al solo fine di manovre anticicliche.

È il quarto comma ad essere il vero cuore pulsante della norma, prevedendo che ogni legge di variazione del bilancio stesso, la quale porti maggiori spese o minori entrate, deve indicarne la copertura attraverso nuove imposte oppure il taglio delle spese.

Einaudi riteneva che, secondo questo comma, eventuali entrate aggiuntive sopravvenute non violassero la norma ma comunque non rispettassero il principio del pareggio del bilancio.

Questo perché le eventuali entrate aggiuntive avrebbero dovuto essere destinate alla riduzione del deficit, non per ampliare la spesa.

È proprio su questa base che Einaudi difese, durante i lavori dell'Assemblea Costituente, la competenza esclusiva del Governo nella presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere.

Einaudi mostra un'idea rigorosa del pareggio di bilancio, ritenendo che l'equilibrio tra entrate ed uscite dovesse consentire allo stato l'accumulo di risorse necessarie ad interventi pubblici mirati.

Solo eccezionalmente, nei periodi di crisi, può essere accettato un equilibrio solo formale, in cui il pareggio non è immediatamente raggiungibile.

L'ultimo comma costituisce uno degli elementi più innovativi della riforma del 2012.

Esso stabilisce che la legge di bilancio deve individuare le norme fondamentali e i criteri necessari per far sì che le pubbliche amministrazioni possano garantire l'equilibrio tra entrate e spese e, soprattutto, la sostenibilità del debito pubblico.

Lo Stato deve assicurare l'equilibrio del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi del ciclo economico e delle misure straordinarie. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per correzioni cicliche o in caso di eventi eccezionali, previa autorizzazione parlamentare

La sostenibilità diventa un principio costituzionale espresso, rafforzando la dimensione intertemporale della finanza pubblica e collegando la gestione del bilancio ai doveri di solidarietà intergenerazionale.

Le norme in questione sono sottoposte a un regime procedurale particolare: devono essere approvate a maggioranza assoluta da ciascuna Camera.

Tale disciplina conferma la volontà del legislatore costituzionale di consolidare una "costituzione finanziaria rigida", nella quale la programmazione economica

sia pienamente coerente con i vincoli, nazionali ed europei, di stabilità macro finanziaria.

Le ulteriori modifiche all'art. 81 rafforzano ulteriormente la centralità dell'interesse finanziario.

La centralità dell'interesse finanziario riflette inoltre il contesto entro il quale viene apportata questa riforma, si ricordi infatti che la crisi del debito sovrano aveva in quegli anni toccato il suo apice, mettendo a rischio la stabilità del sistema.

Un cambiamento rilevante riguarda il rango della legge di bilancio, che passa da formale a sostanziale, eliminando il divieto di introdurre nuovi tributi o nuove spese tramite la legge di bilancio e l'obbligo di copertura finanziaria viene esteso anche a quest'ultima.

Ciò rappresenta un cambio di paradigma rispetto al sistema originario, che garantiva un certo equilibrio tra esigenze settoriali ed equilibrio finanziario complessivo. Le innovazioni degli ultimi decenni avevano già intaccato tale equilibrio, ponendo la finanza pubblica in una posizione di preminenza rispetto alle politiche settoriali; la riforma del 2012 sancisce definitivamente questa gerarchia, costituzionalizzando una logica di *“diritti finanziariamente condizionati”*.

L'estensione dell'obbligo di copertura alla legge di bilancio implica che l'equilibrio non possa più essere meramente formale.

Anche quando il Parlamento autorizzi, nei casi ammessi, il ricorso all'indebitamento, gli oneri futuri dovranno essere programmati e sostenuti nel quadro di un piano di ammortizzazione pluriennale, per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Successivamente, la legge 243/2012 ha disciplinato il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti a garantire l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni. Il legislatore ha posto particolare attenzione all'attività di verifica ex post e al parametro del debito pubblico, considerato uno degli obiettivi principali del quadro programmatico di finanza pubblica, in pieno rispetto della normativa comunitaria.

I numerosi cambiamenti apportati dalla riforma hanno fatto sì che la sua attuazione fosse tutt'altro che lineare.

La legge “rinforzata” n. 243/2012 ha differito nel tempo l'applicazione di intere parti della disciplina: in particolare, la determinazione degli equilibri dei bilanci degli enti territoriali e la disciplina del contenuto della legge di bilancio sono state posticipate, rispettivamente, al 2014 e al 2016.

Questo slittamento temporale, operato da una legge ordinaria seppur rinforzata, rispetto alle previsioni costituzionali ha generato non pochi dubbi sulla corretta gerarchia delle fonti e ha lasciato irrisolti nodi essenziali del nuovo sistema.

Non a caso, le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, nell'indagine conoscitiva del 2015, hanno sollecitato ulteriori interventi per completare la riforma.

In questa situazione di iniziale incertezza, la Corte ha applicato il comma 4 dell'articolo 81 come parametro principale per garantire l'equilibrio di bilancio, ancora prima che fossero operative le norme costituzionali.

Negli ultimi anni è stato proposto di abrogare la riforma del 2012, riscrivendo l'art. 81 Costituzione e prevedendo che lo Stato garantisca il trasferimento di risorse sufficienti a Regioni, Province e Comuni per assicurare i diritti fondamentali.

Il timore è che il ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali come la pandemia da Covid-19 è stata giustificata, ma negli anni successivi questo ricorso continuo potrebbe diventare insostenibile.

Le crisi economiche recenti hanno dimostrato l'inadeguatezza dei vincoli costituzionali, che hanno limitato il ricorso all'indebitamento pur necessario.

La legge 243/2012, di fatto, è stata spesso derogata e non ha prodotto benefici concreti per l'economia reale.

## 2.4. Giurisprudenza e dottrina

La giurisprudenza costituzionale formatasi attorno all'art. 81 Cost. presenta un'evoluzione complessa e riveste un ruolo centrale.

Questa evoluzione si articola in due grandi fasi: una precedente alla riforma del 2012 ed una successiva, in risposta all'esigenza europea di rafforzare la solidità degli Stati Membri.

Ancor prima dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in costituzione, infatti, la Corte costituzionale aveva iniziato a elaborare un sistema di principi idonei a garantire disciplina e veridicità delle scelte di finanza pubblica, predisponendo il terreno per la successiva "costituzionalizzazione" dell'equilibrio finanziario.<sup>67</sup>

Questo lavoro della corte è stato fondamentale, in quanto ha gettato le basi per la successiva disciplina.

I primi interventi della Corte risalgono agli anni Cinquanta, subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Con la sentenza n. 9 del 1958, la corte costituzionale affermò che l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle spese si applica non solo allo Stato, ma anche alle Regioni.<sup>68</sup>

Questo allargamento del perimetro di controllo fu il primo passo verso una disciplina finanziaria più uniforme.

In breve successione, altre decisioni chiarirono che tale copertura deve essere specifica e non può ridursi a formule generiche: sentenze come la n. 54 del 1958 e la n. 30 del 1959 ribadirono l'illegittimità di indicazioni vaghe, secondo un orientamento poi consolidato anche in anni successivi.

L'obiettivo era contrastare le coperture fittizie che minavano la trasparenza e la disciplina di bilancio. Il consolidamento di questo orientamento si scontrò con la necessità di una minima flessibilità, come riconosciuto dalla sentenza n. 44 del

---

<sup>67</sup> Rivosecchi, *Finanza pubblica e giustizia costituzionale*, p. 578.

<sup>68</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 9/1958.

1960 che ammise gli spostamenti interni di fondi regionali, ma solo se i capitoli di riferimento fossero esattamente indicati.

Al contrario, vennero censurate forme di “copertura ipotetica” basate su entrate future incerte, ritenute vere e proprie “finzioni contabili”.

Un momento di particolare rilevanza si ebbe negli anni Sessanta, con la celebre sentenza n. 1 del 1966.

In questa occasione la Corte affermò che qualunque legge, indipendentemente dal suo contenuto materiale, debba assicurare una chiara indicazione delle risorse necessarie per finanziare le nuove spese.

La pronuncia introdusse inoltre una distinzione destinata a durare: mentre nel primo esercizio finanziario la copertura deve essere rigorosa e puntuale, negli anni successivi è ammessa una maggiore elasticità, in considerazione della difficoltà di prevedere entrate e spese a lunga scadenza.

L’evoluzione interpretativa condusse anche a sviluppare il principio di veridicità della copertura, destinato a riaffiorare in molte sentenze successive.

Negli anni Settanta e Ottanta, con l’introduzione del bilancio pluriennale e l’espansione delle funzioni regionali, la Corte fu chiamata a ricalibrare la propria giurisprudenza. Le sentenze n. 384 del 1991 e n. 25 del 1993 chiarirono che il giudice costituzionale non può valutare in via diretta gli equilibri complessivi del bilancio, trattandosi di scelte politiche rimesse al legislatore.<sup>69</sup>

Ciò non significava, tuttavia, ridurre l’importanza del controllo sulla copertura finanziaria: come ricordato dalla sentenza n. 260 del 1990, questo rimane un presidio essenziale contro il rischio di squilibri eccessivi.<sup>70</sup>

Parallelamente, la Corte andava ormai collegando l’art. 81 a un più ampio principio di stabilità della finanza pubblica, come mostrato dalla sentenza n. 292 del 1989.<sup>71</sup>

Dagli anni Duemila, l’orientamento si irrigidì ulteriormente.

---

<sup>69</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 384/1991; Corte costituzionale, sentenza n. 25/1993.

<sup>70</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 260/1990.

<sup>71</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 292/1989.

Con la sentenza n. 359 del 2007, la Corte affermò che l'obbligo di copertura riguarda non solo l'anno di riferimento, ma deve estendersi anche agli esercizi successivi, specie quando gli effetti finanziari si protraggono nel tempo.<sup>72</sup>

La corte in questa sentenza inizia ad adottare una logica di lungo periodo, puntando alla sostenibilità finanziaria nel tempo.

Questo lungo percorso evolve ulteriormente con la riforma costituzionale del 2012, la quale segna una cesura formale rispetto al passato nella disciplina costituzionale della finanza pubblica.

La sostituzione dell'obbligo di copertura con il principio dell'equilibrio tra entrate e spese, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, e la legge n. 243 del 2012 fornisce poi l'attuazione normativa del principio del pareggio di bilancio.

Come nota autorevole dottrina, l'art. 81 assume così un carattere pienamente cogente, inaugurando un nuovo ciclo della giurisprudenza costituzionale e sancendo la piena emersione di un vero e proprio diritto costituzionale del bilancio.

In particolare, Lorenza Carlassare<sup>73</sup> ha assunto fin da subito una posizione critica, quasi radicale, rifiutando la trasformazione del bilancio in un super principio gerarchicamente sovraordinato.

Il timore dell'autrice è arrivare alla de-democratizzazione del sistema, situazione in cui le scelte politiche vengono rese vane dai vincoli di bilancio.

La dignità umana e l'uguaglianza sostanziale devono guidare il legislatore e costituire un confine invalicabile in quanto principi supremi dell'ordinamento: è il bilancio a doversi piegare alla garanzia dei diritti "incomprimibili", e non viceversa, per evitare che la discrezionalità politica sacrifichi settori vitali come sanità e istruzione in nome di vincoli finanziari esterni.

Massimo Luciani<sup>74</sup>, approfondisce invece il concetto di "diritti finanziariamente condizionati".

---

<sup>72</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 359/2007.

<sup>73</sup> L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

<sup>74</sup> M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, *Questione Giustizia*, n. 6/2012.

Luciani osserva che nell'ordinamento contemporaneo non esistono diritti a "costo zero", poiché anche le libertà classiche richiedono risorse per essere garantite. Tuttavia, l'autore mostra una posizione critica circa l'utilizzo del nuovo art 81 come clausola di salvaguardia universale: il pareggio deve essere inteso in senso flessibile, legato al ciclo economico e in quanto tale flessibile, impedendo che diventi un dogma capace di annullare il nucleo essenziale dei diritti.

Questa necessità di bilanciamento è ripresa anche da Carmela Salazar<sup>75</sup>, la quale analizza come la crisi economica abbia rischiato di trasformare il rapporto tra diritti e risorse in un rapporto gerarchico.

Salazar sostiene che l'art. 81 debba essere oggetto di una interpretazione costituzionalmente orientata. In quest'ottica, la scarsità di risorse non giustifica la soppressione dei diritti, ma impone una razionalizzazione della spesa che non intacchi mai i diritti fondamentali.

Fin da subito la Corte si trovò a dover interpretare il nuovo assetto.

Un passaggio di grande rilievo è costituito dalla sentenza n.250 del 2013<sup>76</sup> la quale affronta il tema del rapporto tra l'obbligo di copertura delle spese e il principio dell'equilibrio di bilancio, collocando la disciplina regionale in un sistema costituzionale orientato alla stabilità finanziaria.

In questa sentenza, la Corte richiamò esplicitamente il nuovo principio, sottolineando come le Regioni non possano introdurre spese senza considerare i vincoli derivanti dalla legislazione statale e dal nuovo quadro costituzionale.

Da questa pronuncia emerge chiaramente il passaggio da una visione meramente tecnica della copertura finanziaria a una prospettiva più ampia, sistemica, nella quale la copertura diviene parte integrante del più generale equilibrio della finanza pubblica, secondo un orientamento confermato anche da giurisprudenza successiva.

In questo modo, la Corte completa un percorso iniziato decenni prima interpretando l'obbligo di copertura finanziaria come un requisito di credibilità,

---

<sup>75</sup> C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in Rivista AIC, n. 4/2013.

<sup>76</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013.

sicurezza e non arbitrarietà, valorizzando il profilo dell'equilibrio nel medio-lungo periodo.

Dall'obbligo formale di indicare le risorse si è giunti alla piena integrazione dell'art. 81 nel sistema costituzionale come principio di stabilità, veridicità e responsabilità finanziaria, il quale funge da meccanismo di reazione e prevenzione dell'Italia nei confronti degli squilibri e delle crisi finanziarie, orientando sia l'attività legislativa statale sia quella regionale.

## **2.5. Vincoli ed influenza del diritto europeo**

In un' Italia sempre più globalizzata, non si può prescindere dai vincoli fiscali e di bilancio derivanti dall'Unione Europea.

Tali vincoli rappresentano la risposta dell'Unione al fallimento della sorveglianza preventiva e, in particolare, alla Crisi del Debito Sovrano che ha messo a rischio la tenuta stessa della moneta unica.

L'adesione dell'Italia all'Unione Europea ha introdotto una serie di vincoli fiscali e di bilancio che hanno influenzato anche la gestione delle crisi economiche nazionali.

Ovviamente il solo diritto dell'unione non è in grado di garantire obiettivi di convergenza fiscale, per questo motivo sono stati posti dei vincoli comunitari agli stati membri.

Di questi vincoli imposti a livello sovranazionale, come già detto, ne è stato un risultato la Legge Costituzionale n.1 del 2012.

L'adozione di tali parametri ha reso più complesso il percorso di risanamento dei conti pubblici, soprattutto per l'Italia, che vede ridotto il proprio margine di manovra nelle politiche di spesa

L'origine di tali vincoli risale al Trattato di Maastricht del 1992 il quale aveva, tra i suoi molteplici obiettivi, quello di allineare le economie degli stati membri per garantire l'attuazione della moneta unica.

Il fallimento di una sorveglianza fiscale, per così dire "preventiva", da parte dell'Unione ha spinto a numerose evoluzioni normative.

Un primo passo significativo è stato il Patto Euro Plus del marzo 2011, con cui gli Stati si impegnavano a recepire nei rispettivi ordinamenti regole fiscali comuni. Nello stesso anno, l'avvio del Semestre Europeo e la riforma del Patto di Stabilità e Crescita tramite il Six Pack hanno introdotto controlli più rigidi, meccanismi preventivi e correttivi più incisivi, e un sistema di sorveglianza coordinato delle politiche nazionali di bilancio.

Tuttavia, il passaggio decisivo si è avuto con la firma del Fiscal Compact nel 2012.

Questo ha richiesto agli stati membri di recepire la regola dell'equilibrio strutturale di bilancio mediante norme interne "*di natura vincolante e di natura permanente, preferibilmente costituzionale*".

La forte spinta verso la costituzionalizzazione dei vincoli sovranazionali ha trovato piena attuazione con l'articolo 81 della Costituzione, il quale pur non costituzionalizzando il principio del pareggio di bilancio, è stato interpretato dalla Corte costituzionale come espressione del principio dell'equilibrio finanziario dello Stato, sia su base annuale sia pluriennale<sup>77</sup>. Ciò implica che l'obbligo di copertura finanziaria riguarda principalmente le spese dell'esercizio in corso, mentre per gli esercizi futuri non vige lo stesso rigore.<sup>78</sup>

In questo contesto, la Banca Centrale Europea ha giocato un ruolo chiave, suggerendo ai paesi membri di inserire il principio del pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni al fine di diffondere un messaggio di credibilità.<sup>79</sup>

Sebbene agli Stati fosse riconosciuta la libertà di scegliere lo strumento normativo più idoneo, era evidente la forte spinta verso una costituzionalizzazione dei nuovi vincoli.

Il legislatore italiano ha scelto la via della revisione costituzionale, influenzato dal clima politico ed economico del periodo, caratterizzato da urgenza, instabilità e forte pressione dei mercati finanziari.

Non è un caso che molti studiosi abbiano definito la riforma "affrettata", per la rapidità con cui è stata approvata e per la scarsa discussione pubblica che l'ha accompagnata.

Questa celerità è stata causata dalla natura emergenziale di questa riforma.

Ciò che rileva maggiormente è che la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio produce effetti diversi e più incisivi rispetto alla semplice applicazione di regole europee esterne.

---

<sup>77</sup> Corte costituzionale, sentenze sulla legittimità costituzionale dei bilanci, secondo le interpretazioni che definiscono il principio dell'equilibrio finanziario tendenziale.

<sup>78</sup> La Corte distingue tra obbligo di copertura nell'esercizio corrente e flessibilità per esercizi futuri (Alessandro Pace, Rivista n. 3/2011).

<sup>79</sup> BCE, Annual Report, raccomandazioni ai paesi membri sul consolidamento dei bilanci e l'inserimento del principio del pareggio di bilancio nelle Costituzioni nazionali.

Inserito nella Costituzione, tale principio diventa infatti un parametro diretto di legittimità delle scelte legislative nazionali e non un vincolo meramente politico derivante dall'ordinamento dell'Unione.

Di conseguenza, la questione dei *controlimiti*, normalmente invocata per contrastare un'eccessiva ingerenza del diritto europeo, si sposta sul terreno dell'interpretazione della stessa legge di revisione costituzionale, adottata secondo l'art. 138 Cost.

In conclusione, l'articolo 81 non rappresenta solo il recepimento di un vincolo sovranazionale, ma la manifestazione che, di fronte alle crisi economiche, l'Italia ha scelto di vincolare la propria sovranità di bilancio all'interno dell'ordinamento fondamentale, spostando la dinamica dei *controlimiti* dal contrasto con il diritto europeo all'interpretazione della stessa legge costituzionale.

Questa scelta riflette la logica prevalente nell'Unione Europea, secondo cui la stabilità finanziaria e la disciplina fiscale sono la preconditione necessaria per la crescita economica sostenibile a lungo termine.

## 2.6. Impatto sociale delle crisi

Le crisi finanziarie hanno avuto un impatto non solo economico ma anche sociale, culturale e persino morale.

Con la nascita del welfare state <sup>80</sup> i cittadini divengono beneficiari di numerose politiche sociali, volte a garantire loro un elevato tenore di vita.

Tuttavia, le crisi mostrano la vulnerabilità di questi sistemi.

Le recessioni e il conseguente aumento della disoccupazione mettono sotto pressione i bilanci sociali, spesso innescando dibattiti sulla sostenibilità del welfare state e portando in alcuni casi a tagli alla spesa pubblica.

Abbiamo già trattato della riforma attuate su spinta europea; in realtà

l'Europa ha svolto un ruolo fondamentale anche nelle modalità di reazione alle crisi finanziarie attuando misure di salvataggio volte a stabilizzare il sistema bancario e a prevenire il collasso dell'Eurozona.

Tuttavia, è con l'emergenza pandemica che il paradigma è mutato radicalmente.

Dal punto di vista sociale e morale la pandemia è stata una crisi senza precedenti portando ad una recessione non solo economica.

In questa occasione, l'unione ha svolto un ruolo di coordinamento delle politiche adottate dagli stati membri, cambiando approccio rispetto alla reazione alla crisi finanziaria del 2007.

Questo cambio di approccio è stato cruciale: la risposta alla crisi Covid-19 è stata caratterizzata da un maggiore ricorso a strumenti di solidarietà comune, in particolare attraverso il fondo Next Generation EU, che ha segnato un passo verso una politica di rilancio più espansiva, in contrasto con la precedente politica austera.

Sul fronte interno, la gestione delle emergenze ha posto sfide complesse.

---

<sup>80</sup> Secondo una definizione data da D. Donati, il welfare state è il sistema socio-politico-economico in cui lo Stato si assume la responsabilità di promuovere la sicurezza e il benessere sociale ed economico dei cittadini.

Sappiamo che la nostra Costituzione non prevede l'ipotesi dello stato di emergenza né quello dello stato d'eccezione, in questo contesto il ruolo dell'articolo 81 è stato fondamentale.

Attraverso il meccanismo della maggioranza assoluta il Parlamento ha potuto autorizzare diversi scostamenti di bilancio, permettendo allo stato di reperire risorse per provare a fronteggiare l'emergenza sostenendo il sistema sanitario, le imprese e le famiglie.

Si è cercato in questa occasione di bilanciare la stabilità finanziaria con la tutela della salute e della coesione sociale.

L'eccezionalità di questi sistemi ha portato in evidenza la fragilità del sistema, poggiato su poche disposizioni sintetiche.

Oggi questo periodo storico può rappresentare un punto di svolta.

Grazie al contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'Italia e l'Europa hanno l'opportunità di non limitarsi a una semplice ricostruzione, ma di puntare a un rinnovamento strutturale del sistema di welfare.

Il superamento della crisi richiede, infatti, un cambio di paradigma in cui è fondamentale smettere di considerare il welfare come un costo passivo da tagliare per risanare i bilanci.

Il nuovo obiettivo dello stato dovrebbe essere quello di vedere il welfare come un investimento per il futuro, trasformando la fragilità emersa durante la crisi in una nuova resilienza, capace di fondere crescita economica e giustizia sociale.

Per questa ragione il passaggio da un modello puramente assistenziale a uno basato sulla resilienza e sull'investimento sociale può rappresentare il vero punto di svolta per garantire la sostenibilità dei diritti dei cittadini nelle crisi economiche e non, che ciclicamente si avverano.

## **CAPITOLO III**

### **GLI STATI EUROPEI**

SOMMARIO: 3.1. Brevi cenni introduttivi.

GERMANIA. 3.2.1. Dalle crisi dalla repubblica di Weimar alle crisi economiche recenti. - 3.2.2. Il “freno al debito” della Legge fondamentale. - 3.2.3. Il ruolo della Corte Costituzionale federale. - 3.2.4. Alcune considerazioni circa la portata del vincolo nell’ordinamento tedesco a confronto con l’ordinamento italiano.

FRANCIA. 3.3.1 Dal 1958 a oggi: la tenuta della Quinta Repubblica di fronte alle crisi. - 3.3.2 La revisione costituzionale del 2008. - 3.3.3 Il ruolo del Conseil constitutionnel. - 3.3.4. Modelli di recepimento a confronto.

SPAGNA 3.4.1 Dalla costituzione del 1978 alle crisi del XXI secolo. - 3.4.2. La riforma dell'articolo 135 della Costituzione. - 3.4.3. Il ruolo del Tribunale costituzionale. - 3.4.4. Considerazioni sul panorama europeo.

#### **3.1. Brevi cenni introduttivi**

Dopo aver delineato i tratti fondamentali delle crisi economiche e la reazione dell’ordinamento italiano ad esse, l’indagine prosegue con i paesi europei.

Nel diritto pubblico contemporaneo, la crisi non è più un fenomeno limitato ai confini dello stato, per questo motivo il metodo comparativo è strumento necessario per analizzare come diverse tradizioni giuridiche abbiano reagito a stimoli esterni comuni come le situazioni di crisi di emergenza.

L’analisi parte con gli stati europei, in particolare Germania, Francia e Spagna.

La scelta di questi stati risponde all’esigenza di analizzare diverse reazioni: dal rigore finanziario tedesco, al caso francese il quale permette di analizzare la risposta alla crisi attraverso la lente del semipresidenzialismo fino alla scelta spagnola, la cui esperienza è molto affine a quella italiana.

Per ciascuno dei casi trattati verrà fornito un sintetico inquadramento storico indispensabile per comprendere con il retaggio del passato influenze le scelte legislative odierne.

A ciò si aggiunge uno spazio dedicato all'analisi della giurisprudenza costituzionale, attraverso l'esame delle sentenze storiche pronunciate dalle diverse Corti Costituzionali.

Attraverso questo percorso, il presente capitolo si propone di verificare se, di fronte alla crisi, le "Costituzioni economiche" abbiano agito come un limite alla protezione dei diritti, o se siano state oggetto di un cambiamento indotto dallo stato di necessità economica.

## GERMANIA

### 3.2.1. Dalle crisi della repubblica di Weimar alle crisi economiche recenti

Il costituzionalismo tedesco ha sempre manifestato un'attenzione particolare per gli equilibri di finanza pubblica.

Per questo motivo, la regolamentazione dei vincoli attinenti al bilancio dello Stato è sempre stata molto dettagliata, non fermandosi alla sola enunciazione di principi generali.

Il dibattito attorno alla spesa pubblica fu particolarmente acceso già nell'Ottocento. Originariamente, la legge di bilancio era intesa come un atto meramente formale e contabile: rivestiva la forma della legge senza però contenerne la sostanza normativa, esaurendosi in un'operazione di puro calcolo tecnico.

È solo con la crisi costituzionale determinata dalla guerra austro-prussiana del 1866 che le prerogative finanziarie del monarca e il suo potere di spesa senza autorizzazione vennero meno.

L'imputabilità delle leggi di spesa passò agli organi parlamentari e la legge di bilancio divenne una "legge di responsabilità" che coinvolse il Cancelliere e le due Camere.

Il crollo dell'Impero dopo la Prima Guerra Mondiale portò alla Costituzione di Weimar del 1919, che segnò la nascita della Costituzione economica in senso moderno.

Per la prima volta i rapporti economici furono integrati nel testo costituzionale, superando l'individualismo ottocentesco in favore della parità sociale e di una forte tendenza centripeta guidata dal Reich.<sup>81</sup>

L'ambizioso obiettivo weberiano era quello di bilanciare la libertà economica con la giustizia sociale, conferendo al Reich un potere di coordinamento e di intervento diretto dello stato in economia.

---

<sup>81</sup> H. Heller, nel suo saggio *"La sovranità"*, Giuffrè, Milano, 1987 analizza la tensione tra democrazia politica e realtà economica, sottolineando come Weimar tentasse di "giuridicizzare" il conflitto di classe.

Tale obiettivo era finalizzato a garantire una distribuzione più equa delle risorse e a tutelare le classi lavoratrici, attraverso l'istituzionalizzazione di organismi come i Consigli dell'Economia.

Tuttavia, questa "terza via" tra capitalismo puro e collettivismo si scontrò con una realtà economica drammatica.

L'instabilità politica portò all'iperinflazione degli anni '20, che azzerò i risparmi della classe media, produsse sfiducia nelle istituzioni democratiche e spianò la strada al totalitarismo.

Da ciò ne deriva l'idea cardine secondo la quale la stabilità dei prezzi e il rigore finanziario non sono semplici obiettivi tecnici, ma presupposti necessari per la tenuta della democrazia stessa.<sup>82</sup>

Questo nesso tra stabilità monetaria ed ordine costituzionale spiega perché, nelle crisi economiche recenti, la Germania abbia reagito non con un ritorno all'intervento discrezionale di stampo weimariano, ma con l'irrigidimento dei vincoli di bilancio.<sup>83</sup>

È in questo scenario che si colloca il passaggio dalla "Costituzione del lavoro" di Weimar alla "Costituzione della stabilità" della Repubblica Federale, segnando la traiettoria verso il freno al debito introdotto nel 2009.

Il sistema dei vincoli tanto atteso ed introdotto nel 2009 è stato messo a dura prova nell'ultimo quinquennio, in particolare durante la Crisi Pandemica lo *Schuldenbremse* è stato sospeso, per la prima volta dalla sua introduzione, ricorrendo alla "clausola di emergenza".

---

<sup>82</sup> Questa lezione è alla base dell'ordoliberalismo della Scuola di Friburgo, l'idea alla base di questa scuola è che lo Stato deve definire una "costituzione economica" capace di prevenire la formazione di monopoli e, soprattutto, di garantire l'integrità della moneta. L'inflazione, infatti, viene vista come una forma di espropriazione arbitraria che mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, alimentando populismi e instabilità sociale che possono portare al collasso degli ordinamenti democratici.

<sup>83</sup> Il sistema di "stampo Weimariano" evoca il modello di costituzionalismo sociale inaugurato dalla Costituzione di Weimar del 1919, caratterizzato da un forte interventismo statale in economia e da un'ampia discrezionalità dell'Esecutivo nella gestione della spesa pubblica. Tale sistema, pur essendo all'avanguardia nella tutela dei diritti sociali, era privo di rigidi meccanismi di controllo finanziario, il che contribuì alla deriva inflazionistica degli anni Venti e all'abuso dei poteri di emergenza per far fronte alle crisi.

### 3.2.2. Il “freno al debito” della Legge fondamentale

Il rigore fiscale in Germania non è solo una scelta politica, ma un vincolo di rango costituzionale colpito, nel corso degli anni, da varie riforme.

Introdotta nel 2009, in risposta alla crisi finanziaria globale e alla necessità di risanare le finanze pubbliche, l'inserimento del freno al debito nella Legge Fondamentale è stato approvato attraverso una revisione degli articoli 109 e 115. Questa riforma, nota come *Föderalismusreform II*, è stata resa necessaria dal costante aumento del debito pubblico avvenuto nel periodo della riunificazione: tra il 1991 e il 2009, la quota di indebitamento era infatti passata dal 39,1% al 63,5% del PIL, rendendo obsoleta la precedente *Golden Rule*<sup>84</sup> introdotta nel 1969.<sup>85</sup>

L'obiettivo di tale riforma è stato quello di garantire una stabilità durevole ai bilanci in armonia con il Patto di Stabilità europeo, risolvendo al contempo le tensioni finanziarie tra i Länder più virtuosi e quelli in difficoltà, come Berlino e Brema.

In questo senso, la riforma pur curando i conti interni, è pensata per incidere sui processi di integrazione europei e globali.<sup>86</sup>

In particolare l'articolo 109 prevede specifici divieti di indebitamento limitando la possibilità di contrarre nuovi prestiti.

Questo meccanismo impone una restrizione quantitativa severa, prevedendo, all'articolo 115, una limitazione al deficit strutturale della Federazione allo 0,35% del PIL nominale, mentre per i Länder vige un divieto assoluto di indebitamento, imponendo di fatto il pareggio di bilancio.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Principio economico secondo il quale è possibile contrarre debiti al fine di finanziare investimenti limitando l'indebitamento pubblico.

<sup>85</sup> La riforma del 2009 ha superato il limite precedentemente fissato dall'art. 115 GG che consentiva l'indebitamento per investimenti, giudicato insufficiente a frenare la crescita del debito post-riunificazione.

<sup>86</sup> In questo senso, la riforma può essere considerata "postnazionale": pensata per incidere sui processi di integrazione europei e globali.

<sup>87</sup> Cfr. Art. 109, comma 3, GG: "*I bilanci della Federazione e dei Länder devono essere di regola in pareggio senza entrate derivanti da crediti*". La norma distingue tra deficit ciclico, il quale è ammesso e quello strutturale, limitato.

La ratio giuridica del freno al debito risiede nel principio di equità intergenerazionale<sup>88</sup>: un indebitamento eccessivo accumulato nel presente si traduce inevitabilmente in una tassazione occulta per le generazioni future, limitando la loro capacità di autodeterminazione politica e violando il patto tra generazioni.

In quest'ottica, il bilancio pubblico si trasforma in un presidio dei diritti fondamentali: lo Stato non è legittimato a ipotecare la libertà dei cittadini di domani per finanziare la spesa corrente di oggi.<sup>89</sup>

Questo assetto riflette una caratteristica del costituzionalismo tedesco che, storicamente, ha preferito dare priorità alla stabilità delle istituzioni e dell'ordine economico piuttosto che sancire espressamente le libertà economiche o l'uguaglianza sostanziale, come avvenuto nel modello italiano.

Il sistema si regge su un delicato equilibrio federale in cui i Länder mantengono la propria autonomia finanziaria e amministrativa, partecipando attivamente alla formazione della volontà centrale attraverso il Bundesrat.

Per garantire l'efficacia del sistema la riforma ha istituito lo *Stabilitätsrat*, il Consiglio per la stabilità, un organo composto dal Ministro federale delle Finanze e dai Ministri dei Länder con il compito di monitorare le emergenze finanziarie e sanzionare gli scostamenti, traducendo il precetto del pareggio di bilancio in un atto concreto.

---

<sup>88</sup> La Corte Costituzionale federale, operando una lettura sistematica del diritto alla libertà (art. 2 GG) ha individuato un limite intrinseco all'azione dello Stato: l'obbligo di non pregiudicare in modo irreversibile le condizioni di vita dei cittadini di domani.

In quest'ottica, un indebitamento eccessivo accumulato nel presente si traduce inevitabilmente in una "tassazione occulta".

Questa interpretazione ha trovato una sponda fondamentale nel diritto dell'ambiente in cui il principio di equità intergenerazionale rappresenta oggi uno dei pilastri.

Secondo questo principio le generazioni presenti hanno responsabilità verso quelle future e devono utilizzare risorse, prendere decisioni e svilupparsi senza compromettere i diritti e le opportunità di chi verrà dopo.

<sup>89</sup> Come sostenuto da autorevole dottrina tedesca, tra cui Kirchhof, il freno al debito previsto dagli Artt. 109 e 115 GG non è un mero tecnicismo contabile, ma una garanzia della libertà democratica delle generazioni future. In questa prospettiva, l'indebitamento è visto come una sottrazione di sovranità ai cittadini di domani, i quali si troverebbero a gestire un bilancio già interamente ipotecato dalle scelte del presente.

Questo si è reso necessario perchè la mancanza di una chiara disciplina di intervento dello Stato centrale potrebbe portare gli Stati federati a politiche azzardate facendo affidamento su un eventuale aiuto federale.<sup>90</sup>

Il sistema<sup>91</sup>, pur essendo molto rigido, prevede una clausola di salvaguardia per situazioni eccezionali, come catastrofi naturali o emergenze impreviste.<sup>92</sup>

Tuttavia, l'attivazione di tali deroghe richiede una maggioranza parlamentare e un piano di rientro rigoroso.

L'assetto del freno al debito, pur essendo stato per anni considerato come un pilastro della Costituzione tedesca, ha subito una modifica radicale con la Legge di revisione costituzionale del 18 marzo 2025.

Questa riforma è stata approvata con 512 voti favorevoli, il Bundestag ha deciso che le spese per difesa, protezione civile e servizi di intelligence non sono più soggette al freno all'indebitamento sopra una certa soglia: il governo può ora contrarre nuovi debiti per rafforzare la propria capacità di difesa oltre l'1% del PIL. Inoltre, la riforma ha introdotto l'articolo 143H.

La disposizione offre uno strumento di flessibilità finanziaria per poter fronteggiare emergenze economiche o investimenti strategici.

Più in generale la norma permette al governo federale di "prendere in prestito" denaro per scopi specifici, purché questi siano definiti preventivamente.

La riforma ha inoltre istituito un fondo speciale di 500 miliardi di euro per infrastrutture e per raggiungere la neutralità climatica entro il 2045.

Si tratta della prima volta che un obiettivo ambientale viene costituzionalizzato come presupposto per evitare l'indebitamento.

Per evitare eventuali abusi di questo strumento, la norma subordina l'uso del fondo a una clausola di salvaguardia: il governo può attingere a questi crediti straordinari solo se destina almeno il 10% del bilancio ordinario a investimenti fissi lordi.

---

<sup>90</sup> Questo rischio è analogo a quello riscontrato nel modello statunitense, analizzato in seguito.

<sup>91</sup> L. Feld, economista tedesco, difende nel corso dei suoi interventi, il rigore dell'articolo 115 per lui, il freno al debito non è un dogma contabile, ma un'istituzione volta a proteggere i giovani dal "fiscal illusion" (l'illusione che la spesa pubblica sia gratuita).

<sup>92</sup> Attuato di recente durante la crisi pandemica del 2019.

La riforma ha sanato l'asimmetria tra Federazione e Länder.

Se fino al 2020 i Länder erano soggetti a un divieto assoluto di indebitamento netto, con questa riforma dispongono di un margine di manovra dello 0,35% del PIL, parificando la loro posizione a quella del Bund.<sup>93</sup>

Questa riforma è stata decisiva anche dal punto di vista europeo, ha segnato l'allontanamento dall'ottica di dover perseguire ad ogni costo il pareggio di bilancio dimostrando che per uno stato è necessario investire anche nella resilienza futura.

---

<sup>93</sup> Musso F. *La Germania allenta il "freno al debito": prime considerazioni sulla svolta costituzionale*, in *Diritti Comparati*, 2025.

### 3.2.3. Il ruolo della Corte Costituzionale federale

La tutela dello *Schuldenbremse* non è definita solo dal testo costituzionale, ma anche dalla sua interpretazione da parte del Tribunale Costituzionale Federale.

La Corte nel corso degli anni si è dimostrata molto protettiva verso il bilancio, garantendo che siano rispettate le clausole di salvaguardia per situazioni eccezionali, facendo sì che esse non diventino strumenti per eludere i vincoli democratici.

Con una sentenza del 2009, la c.d. sentenza Lisbona<sup>94</sup>, la Corte ha stabilito che il controllo sul bilancio è il cuore pulsante della democrazia parlamentare.

In questa storica sentenza la Corte afferma che il Bundestag non può delegare a organi internazionali, come l'Unione Europea, il potere di decidere sulle entrate e sulle spese pubbliche in modo tale da svuotare la sovranità popolare e la possibilità dei cittadini di influenzare le scelte politiche.

Con due successive sentenze: *Salvataggi della Grecia* e *EFSF* del 2011 e la successiva pronuncia sul Meccanismo Europeo di Stabilità del 2012, la Corte ha chiarito che ogni impegno finanziario internazionale della Germania deve essere limitato, quantificabile e sempre soggetto all'approvazione parlamentare.<sup>95</sup>

Un successivo passaggio è stato fatto con la sentenza *Hartz IV* del 2010<sup>96</sup> con cui la Corte ha tracciato un confine invalicabile tra equilibrio di bilancio e dignità umana, stabilendo che il legislatore ha l'obbligo di garantire un "minimo vitale" dignitoso che lo stato ha il dovere costituzionale di garantire ad ogni cittadino.

Questo percorso giurisprudenziale procede anche recentemente con la sentenza del 15 novembre 2023 sul *Fondo per il clima e la trasformazione* che ha rappresentato un punto di svolta, riaffermando la centralità dello *Schuldenbremse*.

---

<sup>94</sup> BVERFG, Sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08

<sup>95</sup> BVERFG, Sentenza del 7 settembre 2011, 2 BvR 987/10

BVERFG, Sentenza del 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12.

In entrambi i casi, il Tribunale ha ancorato la partecipazione ai meccanismi di stabilità alla salvaguardia della "responsabilità di bilancio" del Bundestag.

<sup>96</sup> BVERFG, Sentenza del 9 febbraio 2010, 1 BvL 1/09.

Il governo aveva tentato di riallocare 60 miliardi di euro di crediti emergenziali inutilizzati, stanziati originariamente per fronteggiare l'emergenza COVID-19, verso obiettivi climatici.

La Corte ha sancito l'illegittimità di tale manovra, stabilendo che i crediti di emergenza devono rispettare il principio di annualità e di nesso causale: il debito autorizzato per un'emergenza specifica non può essere accumulato o utilizzato per scopi diversi in anni successivi.<sup>97</sup>

Questa evoluzione conferma che il freno al debito è un pilastro dell'identità costituzionale tedesca.

Tuttavia, la rigidità del sistema solleva dubbi sulla capacità del sistema di finanziare la transizione ecologica generando un possibile paradosso: proteggere la sovranità finanziaria dei cittadini odierni, lasciando alle generazioni future un paese tecnologicamente e strutturalmente impoverito.

---

<sup>97</sup> BVERFG, Sentenza del 15 novembre 2023 2 BvF 1/22 La Corte ha ribadito che il ricorso a "fondi speciali" non può aggirare l'obbligo di trasparenza e unità del bilancio.

### **3.2.4. Alcune considerazioni circa la portata del vincolo nell'ordinamento tedesco a confronto con l'ordinamento italiano**

Il confronto comparatistico tra l'esperienza tedesca e quella italiana mostra due approcci divergenti alla costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio.

Sebbene entrambi i Paesi abbiano riformato le proprie Carte Fondamentali tra il 2009 e il 2012, i meccanismi di applicazione presentano diverse differenze i quali sono, in un certo senso, anche la risposta a priorità politiche diverse.

La Germania ha optato per un modello quantitativo e rigido fissando una soglia numerica e trasformando il bilancio in un calcolo algebrico vincolante.

Al contrario, l'ordinamento italiano, con la riforma dell'Art. 81 Cost., ha preferito il concetto di "equilibrio tra entrate e spese".

Tale meccanismo permette una valutazione della sostenibilità del debito nel medio periodo, tenendo conto delle fasi avverse del ciclo economico in modo meno automatico rispetto al sistema tedesco.

È riscontrabile, tra i due ordinamenti, una diversa gerarchia di valori costituzionali:

In Germania la stabilità finanziaria è elevata a presupposto della democrazia stessa.

Il trauma di Weimar ha generato una gerarchia di valori in cui il rigore fiscale è visto come strumento per proteggere la libertà delle generazioni future.

In Italia, il vincolo di bilancio deve invece misurarsi con il principio di uguaglianza sostanziale.

La Corte Costituzionale italiana ha chiarito che il bilancio è un "bene pubblico", ma ha anche ribadito che la garanzia dei diritti fondamentali non può essere sacrificata in modo assoluto sull'altare del risparmio.

Il divario è netto anche dal punto di vista istituzionale: La Germania utilizza il freno al debito come strumento di disciplina federale. Il divieto assoluto di indebitamento per i *Länder* e il ruolo dello *Stabilitätsrat* servono a prevenire crisi locali che graverebbero sulla federazione.

In Italia, la riforma dell'Art. 119 Cost. ha introdotto vincoli simili per gli enti territoriali, ma la struttura meno competitiva del "federalismo" italiano e l'assenza

di un organo di controllo paritetico e sanzionatorio forte come il Consiglio di Stabilità tedesco rendono l'applicazione dei vincoli regionali più complessi e meno automatico.

L'apertura della Germania a fondi speciali per la difesa e il clima suggerisce che anche il modello che fino ad ora era stato il più rigido d'Europa sta evolvendo verso una stabilità strategica.

Il bilancio perde la sua funzione di mero strumento contabile dimostrando che di fronte a crisi globali, l'economia deve cedere il passo alla necessità dello Stato di garantire la propria sopravvivenza e lo sviluppo dei propri cittadini.

## FRANCIA

### 3.3.1 Dal 1958 a oggi: la tenuta della Quinta Repubblica di fronte alle crisi

Il sistema istituzionale francese si caratterizza storicamente per una marcata centralizzazione del potere statale, frutto di una tradizione amministrativa e politica che affonda le proprie radici nel periodo rivoluzionario e napoleonico.<sup>98</sup>

Tale impostazione trova una conferma significativa nell'esperienza della Quarta Repubblica caratterizzata da una forte centralità del Parlamento e da un sistema di governo parlamentare puro.

Tuttavia la frammentazione del sistema dei partiti e la debolezza dell'Esecutivo produssero una cronica instabilità governativa, con frequenti crisi di governo.

Nonostante tali limiti, il periodo della Quarta Repubblica coincise con una fase di significativa crescita economica, inserita nel più ampio contesto dei *Trente Glorieuses*.<sup>99</sup>

In questi anni lo Stato francese svolse un ruolo centrale nella ricostruzione postbellica attraverso il cosiddetto "dirigismo", attuato tramite politiche di pianificazione economica- piani Monnet- e un forte intervento pubblico nei settori strategici come l'energia e i trasporti.<sup>100</sup>

Tuttavia, nei momenti di crisi politica e coloniale, emerse la debolezza del modello parlamentare.

La crisi di questo sistema culminò nel 1958, in un contesto di forte tensione istituzionale legato alla guerra d'Algeria, che mise in luce l'incapacità delle istituzioni della Quarta Repubblica di garantire stabilità e continuità decisionale.

La risposta a tale crisi fu l'adozione della Costituzione del 4 Ottobre 1958, che diede vita alla Quinta Repubblica.

Il nuovo testo, fortemente voluto da Charles de Gaulle, non si limitò a una riforma tecnica, ma operò una rottura con il passato: l'introduzione del "parlamentarismo

---

<sup>98</sup> G. Bognetti, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, (2013) p. 311 ss.

<sup>99</sup> Periodo storico tra il 1945 e il 1975 caratterizzato da un forte sviluppo economico ed una profonda trasformazione economico-sociale.

<sup>100</sup> J. Fourastié, *Les Trente Glorieuses*, Il termine descrive il trentennio di crescita eccezionale, con tassi annui medi del PIL superiori al 5%.

razionalizzato" permise all'Esecutivo di blindare l'azione di governo attraverso strumenti come l'Articolo 49.3, ridimensionando il potere di interdizione delle camere.

La nuova Costituzione introdusse un assetto istituzionale volto a rafforzare l'Esecutivo segnando inoltre un ridimensionamento del ruolo del Parlamento.

In questo quadro, la gestione della finanza pubblica divenne un ambito privilegiato dell'azione dell'Esecutivo.

Nel corso dei decenni successivi, la Francia conobbe importanti trasformazioni economiche.

Questa solidità istituzionale fu messa alla prova già negli anni Settanta, quando la fine del boom economico e gli shock petroliferi interruppero la crescita costante.

In questo contesto, il forte interventismo pubblico fu progressivamente affiancato da politiche di contenimento della spesa e di modernizzazione dell'economia, pur mantenendo un ruolo rilevante dello Stato nel welfare e nei servizi pubblici.

Un momento di svolta economico-istituzionale si ebbe nel 1983 con il cosiddetto *tournant de la rigueur*: dopo un iniziale tentativo di rilancio di stampo keynesiano, il governo socialista dovette piegarsi ai vincoli del Sistema Monetario Europeo, accettando politiche di austerità per difendere il franco.<sup>101</sup>

Questa transizione segnò l'inizio di un lungo processo di adattamento del modello francese alla globalizzazione e, successivamente, ai vincoli imposti dal Trattato di Maastricht.

Ulteriore banco di prova fu rappresentato dalla crisi finanziaria globale del 2008, che colpì duramente anche l'economia francese.

La crisi determinò una contrazione della crescita economica, un aumento del deficit pubblico e del debito statale, imponendo al Governo interventi straordinari di sostegno.

---

<sup>101</sup> P. Favier, M. Martin-Roland, *La Décennie Mitterrand* (1990).

Per rispondere alle instabilità dell'Eurozona, la Francia ha recepito i vincoli del Fiscal Compact mediante la legge organica del 2012, introducendo il principio del percorso di equilibrio dei conti pubblici.

Negli ultimi anni, la resilienza della Quinta Repubblica è stata testata da crisi con origini molto diverse tra loro.

La crisi del debito sovrano europeo ha imposto riforme strutturali spesso contestate, inoltre quest'ultima fase ha comportato un aumento massiccio del debito pubblico, oggi superiore al 110% del PIL, riaccendendo il dibattito sulla sostenibilità del modello sociale francese e sull'equilibrio tra la forza decisionale dell'Eliseo e la necessità di una maggiore concertazione parlamentare e sociale.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> European Commission, Country Report France (2015-2023)

### 3.3.2 La revisione costituzionale del 2008

Nel corso degli anni Duemila, il sistema costituzionale francese è stato interessato da un processo di adattamento alle nuove esigenze poste dall'integrazione europea e, in particolare, dai vincoli derivanti dalla governance economica dell'Unione<sup>103</sup>. Tale evoluzione ha trovato il proprio fulcro nella revisione costituzionale del 23 luglio 2008, che ha inciso in modo significativo sull'art. 34 della Costituzione introducendo il concetto di programmazione pluriennale.

La novità principale risiede nell'attribuzione alle leggi di programmazione del compito di definire gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche.

*"[...]Le Leggi di programmazione determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato.*

*Gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti da leggi di programmazione.*

*Esse si collocano nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche [...]"<sup>104</sup>*

Con questa formulazione, la riforma non ha introdotto un obbligo giuridico immediato di pareggio di bilancio ma consacra a livello costituzionale un obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche, prevedendo che le leggi di programmazione delle finanze pubbliche determinino gli obiettivi dell'azione dello Stato in una prospettiva pluriennale<sup>105</sup>.

In sostanza lo stato si impegna a perseguire il pareggio su un arco temporale di più anni, mantenendo però la flessibilità necessaria per rispondere alle fluttuazioni del ciclo economico.

L'intervento del 2008 ha modificato profondamente i rapporti tra i poteri dello Stato: da un lato ha limitato l'iniziativa parlamentare in materia finanziaria rendendo irricevibili le proposte che comportino un aggravio della spesa o una

---

<sup>103</sup> M. Cartabia, *Il governo del bilancio tra Costituzione nazionale e vincoli europei*, in Scritti di diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 2013, p. 141 ss.

<sup>104</sup> Traduzione dell'art. 34, comma relativo alle leggi di programmazione, Costituzione della Repubblica francese, come modificato dalla loi constitutionnelle n. 2008-724.

<sup>105</sup> Loi constitutionnelle n. 2008-724 23 giugno 2008, art. 1.

riduzione delle entrate; dall'altro ha rafforzato il ruolo dell'Esecutivo nella conduzione della politica di bilancio<sup>106</sup>.

In questo contesto, assume rilievo centrale l'art. 49, comma 3.

Sebbene la riforma del 2008 ne abbia limitato l'uso per le leggi ordinarie, ha scelto deliberatamente di mantenerlo illimitato per le leggi finanziarie e di finanziamento della sicurezza sociale.

*“Il Primo Ministro può, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale sul voto di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della sicurezza sociale [...]”*<sup>107</sup>

Tale meccanismo, ampiamente utilizzato nella prassi, consente al governo di accelerare l'iter legislativo e di ridurre gli spazi di intervento del Parlamento, accentuando la dimensione decisionista del sistema.

La traduzione dei principi espressi dalla riforma del 2008 è avvenuta in seguito alla crisi del debito sovrano, con la legge organica del 17 dicembre 2012, adottata per recepire il cosiddetto Fiscal Compact.

Tale Legge ha introdotto nell'ordinamento francese il principio del “percorso di equilibrio” dei conti pubblici, un meccanismo di monitoraggio degli scostamenti dagli obiettivi di medio termine controllato da un organismo indipendente, l'Alto Consiglio per le Finanze Pubbliche.

In tal modo, il principio costituzionale ha trovato una traduzione operativa sul piano legislativo, confermando la diversità rispetto agli altri paesi europei dell'approccio francese, fondato su una costituzionalizzazione flessibile e programmatica dell'equilibrio di bilancio.

Il percorso verso la stabilità non è stato privo di tensioni politiche.

Durante la presidenza di Nicolas Sarkozy, il tema della stabilità finanziaria assunse un rilievo crescente, spingendosi fino alla proposta di inserire in Costituzione una

---

<sup>106</sup> D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, p. 389 ss.

<sup>107</sup> Traduzione dell'art. 49, comma 3, Costituzione della Repubblica francese..

vera e propria Golden Rule di bilancio, intesa come vincolo strutturale al disavanzo pubblico.

Questa golden rule sarebbe stata introdotta attraverso una nuova fonte del diritto, *la loi-cadre d'équilibre des finances publiques*.

Questa legge quadro avrebbe dovuto collocarsi gerarchicamente in una posizione intermedia tra le leggi organiche e le leggi ordinarie, con la funzione di vincolare in modo particolarmente stringente la programmazione finanziaria pluriennale e di garantire il rispetto degli obiettivi di equilibrio di bilancio.

Il progetto, tuttavia, non giunse a compimento, sia per le difficoltà politiche incontrate nel processo di revisione costituzionale, sia per le resistenze legate alla tutela delle prerogative parlamentari e alla rigidità che tale strumento avrebbe introdotto nel sistema delle fonti.

La Francia scelse quindi di mantenere l'equilibrio attuale: delle linee guida espresse dall'articolo 34 della Costituzione e un Esecutivo dotato di poteri procedurali per garantirne il rispetto.

### 3.3.3 Il ruolo del Conseil Constitutionnel

Il *Conseil Constitutionnel*, supremo organo di controllo di legittimità in Francia, ha giocato un ruolo fondamentale nell'equilibrare gli obblighi europei e la sovranità nazionale.

La sua funzione è passata, nel corso degli ultimi decenni, da un controllo meramente procedurale a un sindacato sostanziale che incide sulla "costituzione economica" del Paese, elevando i parametri di bilancio a veri e propri precetti costituzionali.

Il cambio di presidenza e l'elezione di François Hollande nel 2012 segnarono un momento critico: il nuovo Esecutivo dovette affrontare la ratifica del Fiscal Compact.<sup>108</sup>

La questione giuridica cruciale riguardava l'obbligo, previsto dall'art. 3 del Trattato, di introdurre disposizioni vincolanti di natura "preferibilmente costituzionale".

In questo contesto, il Conseil Constitutionnel fu chiamato a pronunciarsi sulla necessità di una nuova revisione della Costituzione.

Con la decisione n. 653 del 9 agosto 2012, il Consiglio stabilì che il Trattato non imponesse l'introduzione del pareggio di bilancio direttamente in Costituzione.<sup>109</sup>

Secondo i giudici, infatti, il combinato disposto dell'art. 34 e delle prerogative legislative già esistenti offriva una base sufficiente per garantire il rispetto degli obblighi europei.

Questa interpretazione ha permesso di optare per l'adozione della Loi Organique del Dicembre 2012, anziché procedere a una nuova revisione costituzionale per introdurre la Legge Quadro.

La legge organica ha dato ulteriore sviluppo ai principi sanciti dall'art. 34 ed ha istituito l'*Haut Conseil des finances publiques*, organo tecnico indipendente.

---

<sup>108</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM, 2 marzo 2012.

<sup>109</sup> Conseil constitutionnel, n. 653/2012.

Il suo compito è di valutare la coerenza delle previsioni macroeconomiche e il rispetto degli obiettivi di saldo strutturale.<sup>110</sup>

Questo organo tecnico indipendente ha il compito di valutare il realismo delle previsioni macroeconomiche del Governo.

La fundamentalità del suo ruolo è dimostrata dal fatto che il Conseil Constitutionnel utilizza i suoi pareri quale criterio di valutazione dei bilanci.

Questo principio di sincerità, elevato a rango costituzionale con la sentenza n. 448 del 2001<sup>111</sup>, non è più solo un obbligo formale, ma un parametro di veridicità: se l'HCFP boccia una previsione di crescita definendola "eccessivamente ottimistica", il Consiglio può annullare la legge finanziaria per mancanza di sincerità, ravvisando un errore manifesto di valutazione.<sup>112</sup>

Infine, il consiglio verifica la coerenza tra le leggi finanziarie annuali e gli obiettivi pluriennali fissati dalla programmazione.

Sebbene la legge di programmazione non sia gerarchicamente superiore a quella annuale, essa funge da parametro di riferimento.<sup>113</sup>

A differenza della *loi-cadre* originariamente ipotizzata che avrebbe introdotto una rigida gerarchia formale tra le fonti, la legge di programmazione non gode di una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle leggi finanziarie annuali, ma assume rilievo quale parametro di riferimento nel controllo di costituzionalità esercitato dal Conseil Constitutionnel.

In tal modo, il Consiglio si configura come un attore centrale nel bilanciamento tra disciplina di bilancio, sovranità parlamentare e vincoli europei, contribuendo a una progressiva giurisdizionalizzazione della governance finanziaria nel sistema francese.

---

<sup>110</sup> Legge organica n. 2012-1403 17 dicembre 2012, artt. 11–14.

<sup>111</sup> Conseil constitutionnel n. 448/2001.

<sup>112</sup> Cfr M. Paul *Dictionnaire de droit budgétaire*

<sup>113</sup> Come ribadito nella recente decisione n. 2021-822 DC, anche in presenza di crisi (come quella pandemica), il Governo ha l'obbligo di giustificare gli scostamenti e definire una traiettoria di rientro credibile, soggetta al vaglio di costituzionalità

### 3.3.4 Modelli di recepimento a confronto

L'analisi dei modelli italiano, tedesco e francese mostra come l'impatto della governance economica europea sugli ordinamenti costituzionali nazionali non sia stato uniforme, ma si sia declinato secondo soluzioni influenzate dalla struttura istituzionale e dalla cultura costituzionale di ciascun paese.

Se la Germania ha adottato il modello del "freno all'indebitamento", scelta che predilige la rigidità normativa e l'inserimento di parametri numerici stringenti direttamente in Costituzione, all'opposto la Francia ha adottato una strategia di natura procedurale ed organica.

Il modello francese si caratterizza per una maggiore elasticità, affidando la tenuta dei conti non tanto a parametri numerici rigidi inseriti in Costituzione, quanto a un rafforzamento dei meccanismi di controllo tecnico e preventivo.

In Francia la tenuta del sistema è garantita dall'interazione tra le leggi di programmazione delle finanze pubbliche, il vaglio di organismi indipendenti come l'alto consiglio per le finanze pubbliche e il ruolo del Conseil Constitutionnel, preservando così un equilibrio tra programmazione pluriennale e prerogative dell'Esecutivo.

In questo scenario l'Italia occupa una posizione intermedia, caratterizzata dalla costituzionalizzazione formale del vincolo di bilancio, ma da una debolezza sul piano dell'attuazione sostanziale.

Nel complesso, mentre la Germania si affida ad una normazione costituzionale e la Francia all'efficienza dei processi tecnico-istituzionali, l'Italia, infine, recepisce il vincolo europeo sul piano costituzionale, ma lo inserisce in un sistema politico-istituzionale che continua ad essere segnato da un ruolo preminente dell'Esecutivo e da una debolezza del controllo parlamentare, rendendo più fragile l'effettività del principio di equilibrio di bilancio.

## SPAGNA

### 3.4.1 Dalla costituzione del 1978 alle crisi del XXI secolo

La Costituzione spagnola del 1978 si inserisce nel più ampio contesto della transizione democratica, avviata dopo la morte di Francisco Franco nel 1975, e rappresenta il punto di approdo di un processo volto a superare il regime autoritario attraverso la costruzione di un ordinamento pluralista, democratico e rispettoso dei diritti fondamentali.

Tale volontà trova la sua massima espressione nell'Articolo 1 della Costituzione spagnola che qualifica la Spagna come uno "*Stato sociale e democratico di diritto*".<sup>114</sup>

La Costituzione nasce proprio con l'obiettivo di edificare un ordine politico democratico e territorialmente decentralizzato, ponendo fine a decenni di regime autoritario e accompagnando il processo di transizione alla democrazia.<sup>115</sup>

L'equilibrio tra libertà individuale e utilità sociale è ben visibile nel regime della proprietà privata, sancito dall'articolo 33 della Costituzione: essa è garantita ma la legge può limitarla per ragioni di pubblica utilità.

Questo modello economico-sociale si intreccia con la questione territoriale.

L'Articolo 2 della Costituzione spagnola sancisce l'unità indissolubile della Nazione spagnola, pur riconoscendo e garantendo il diritto all'autonomia della nazione e delle regioni nel rispetto del principio di solidarietà.<sup>116</sup>

Si configura così uno Stato che la dottrina<sup>117</sup> definisce "intermedio" tra il modello unitario e quello federale: il cosiddetto *Estado de las Autonomias* fondato su un delicato bilanciamento tra unità, autonomia e solidarietà.

---

<sup>114</sup> Art 1, comma 1, Costituzione Spagnola.

<sup>115</sup> La Transizione spagnola è il periodo compreso tra la morte di Francisco Franco (1975) e l'entrata in vigore della Costituzione del 29 dicembre 1978.

<sup>116</sup> Art. 2 Costituzione spagnola; sul modello territoriale spagnolo v. G. Delledonne – M. Adams, *A legalization of financial constitutions in the EU?*.

<sup>117</sup> Eduardo García de Enterría teorizza che il modello spagnolo del 1978 non fosse né uno Stato unitario (come il precedente franchista), né uno Stato federale. Lo definì un modello "aperto" e "evolutivo", che si colloca in una posizione intermedia proprio perché la Costituzione non stabilisce un elenco chiuso di competenze, ma permette alle regioni di acquisirle nel tempo.

A differenza dei modelli federali classici, la Costituzione del 1978 non definisce un elenco rigido di competenze regionali, ma stabilisce un modello aperto dove, attraverso gli Statuti d'Autonomia, ogni regione può negoziare il proprio grado di autogoverno.

Questo ha permesso una trasformazione dinamica che ha portato la Spagna a essere oggi uno dei paesi più decentralizzati d'Europa.

Nel corso dei decenni successivi, l'ingresso nella Comunità Economica Europea nel 1986 e l'adesione all'Unione Economica e Monetaria hanno favorito una profonda trasformazione istituzionale. Tra gli anni Novanta e la metà dei Duemila, la Spagna ha vissuto una fase di forte crescita sostenuta da condizioni monetarie favorevoli; tuttavia, tale espansione ha accentuato squilibri strutturali, tra cui la dipendenza patologica dal settore immobiliare e un marcato ricorso all'indebitamento privato.

La crisi economico-finanziaria globale del 2008 ha reso manifeste tali fragilità, colpendo duramente l'economia spagnola e determinando una drastica contrazione del PIL, un aumento esponenziale della disoccupazione e un rapido deterioramento dei conti pubblici.

La crisi economico-finanziaria esplosa a partire dal 2008 ha profondamente inciso su questo equilibrio.

Nel 2009, a seguito del deterioramento dei conti pubblici, il Consiglio dell'Unione Europea ha avviato nei confronti della Spagna una procedura per disavanzo eccessivo ai sensi dell'art. 126 TFUE imponendo delle riforme strutturali.

Le difficoltà economiche sono state aggravate da squilibri interni, quali la crescita insostenibile del mercato immobiliare e l'eccessivo indebitamento privato, favoriti da un prolungato periodo di bassi tassi di interesse. A ciò si sono aggiunte debolezze strutturali dell'economia spagnola.

Il momento di rottura più significativo nell'evoluzione costituzionale spagnola avviene nell'estate del 2011.

Sotto la pressione dei mercati e delle istituzioni UE, il Governo ha promosso una revisione dell'Articolo 135 della Costituzione, approvata con procedura accelerata.

Questa riforma ha segnato il passaggio da un sistema di stabilità garantito da fonti ordinarie — come la Ley General de Estabilidad Presupuestaria — a un vincolo di rango costituzionale.

L'efficacia di tale sistema è stata confermata dal Tribunale costituzionale, il quale nella sentenza n. 134 del 20 luglio 2011 ha ribadito la competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e la legittimità degli strumenti legislativi di riequilibrio finanziario.<sup>118</sup>

Infine, le crisi recenti, non ultima quella pandemica, hanno confermato come l'equilibrio tra solidarietà interistituzionale e vincoli di bilancio sia diventato il nuovo baricentro del sistema spagnolo.

Il ruolo dello Stato centrale ne è uscito rafforzato come garante dell'unità economica dal un punto di vista europeo; tuttavia, questo accentramento ha generato forti tensioni politiche, alimentando in alcune regioni come la Catalogna, la percezione che il modello autonomista del 1978 sia stato svuotato di significato in nome della stabilità finanziaria europea.

---

<sup>118</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 134/2011.

### 3.4.2 La riforma dell'articolo 135 della Costituzione

La riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola si colloca all'interno di una serie di riforme con le quali i legislatori dei diversi paesi dell'Unione europea hanno inteso fornire risposte al problema del consolidamento delle finanze pubbliche.

Sotto il profilo procedurale, la riforma è stata approvata seguendo l'iter previsto dall'art. 167 della Costituzione, che richiede il consenso dei tre quinti di ciascuna Camera.

Nonostante la complessità della materia, il procedimento è stato caratterizzato da una rapidità eccezionale attraverso la "*lettura unica*", come previsto all'articolo 150 del Regolamento del Congresso.

Questa accelerazione ha permesso di completare l'intera revisione in meno di tre settimane.

Sebbene la riforma abbia goduto dell'appoggio delle due forze principali — il Partido Socialista Obrero Español e il Partido Popular — essa ha segnato una rottura del consenso costituzionale con le altre minoranze parlamentari che lamentavano di essere state escluse dal dibattito.

Inoltre, la scelta di non sottoporre il testo a referendum popolare, motivata da ragioni di urgenza elettorale, ha generato un forte dissenso nell'opinione pubblica, alimentato anche dal movimento di protesta del 15-M.<sup>119</sup>

Dal punto di vista contenutistico, il nuovo dettato dell'art. 135 vincola tutte le amministrazioni pubbliche al rispetto del principio di stabilità finanziaria.

*“Tutte le Amministrazioni Pubbliche conformeranno le proprie azioni al principio di stabilità finanziaria.”<sup>120</sup>*

Questo primo comma estende l'obbligo di stabilità finanziaria ad ogni livello di governo, ciò comporta che la stabilità diviene un dovere giuridico di ogni ente pubblico.

---

<sup>119</sup> Il movimento del 15-M (nato il 15 maggio 2011) contestava la gestione della crisi economica e la mancanza di partecipazione democratica nelle decisioni fondamentali del Paese.

<sup>120</sup> Art 135, comma 1 Costituzione spagnola.

Il secondo comma stabilisce che *"Lo Stato e le Comunità Autonome non potranno incorrere in un deficit strutturale che superi i margini stabiliti, se del caso, dall'Unione Europea per i suoi Stati Membri. Una legge organica fisserà il deficit strutturale massimo consentito allo Stato e alle Comunità Autonome, in rapporto al loro prodotto interno lordo. Gli Enti Locali dovranno presentare un equilibrio di bilancio."*<sup>121</sup>

A differenza di altre costituzioni europee, la norma spagnola non fissa direttamente i limiti numerici al deficit e all'indebitamento, ma delega tale compito a una successiva legge organica, incaricata di definire la metodologia di calcolo del deficit strutturale e del debito pubblico, in linea con i parametri fissati dai trattati europei.<sup>122</sup>

Un punto di particolare rilievo è costituito dal comma 3, il quale stabilisce che i crediti per il pagamento degli interessi e del capitale del debito pubblico godano di una "priorità assoluta" rispetto a qualsiasi altra tipologia di spesa, non potendo essere oggetto di emendamento o modifica.<sup>123</sup>

*"I crediti per soddisfare gli interessi e il capitale del debito pubblico delle Amministrazioni si intenderanno sempre inclusi nello stato di previsione della spesa dei loro bilanci e il loro pagamento godrà di priorità assoluta. Tali crediti non potranno essere oggetto di emendamento o modifica, purché conformi alle condizioni della legge di emissione."*<sup>124</sup>

Questa clausola è considerata una delle più rigide nel diritto comparato, poiché subordina l'effettività dei diritti sociali agli obblighi finanziari verso l'esterno.

Nonostante la rigidità, il sistema prevede comunque una certa flessibilità espressa al comma 4:

---

<sup>121</sup> Art 135 comma 2, Costituzione spagnola.

<sup>122</sup> La disposizione aggiuntiva stabiliva che tale legge organica dovesse essere approvata entro il 30 giugno 2012, definendo la metodologia di calcolo del deficit strutturale e le sanzioni per l'inosservanza.

<sup>123</sup> Questa clausola di "priorità assoluta" è considerata una delle più rigide in ambito comparato, poiché subordina l'erogazione dei servizi sociali e dei diritti costituzionalmente garantiti all'adempimento degli obblighi verso i creditori dello Stato.

<sup>124</sup> Art 135 comma 3, Costituzione spagnola.

*"I limiti del deficit strutturale e del volume del debito pubblico potranno essere superati solo in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che danneggino considerevolmente la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato, apprezzate dalla maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati."<sup>125</sup>*

I limiti al deficit strutturale possono essere superati in ipotesi eccezionali come catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria.

In tali circostanze, lo sfioramento del tetto di spesa deve essere autorizzato dal Congresso dei deputati a maggioranza assoluta.

In definitiva la stabilità finanziaria viene elevata a rango costituzionale.

Tuttavia, il nuovo articolo 135 non si limita a enunciare principi, ma crea un sistema di rinvio automatico alle norme dell'Unione Europea.

Sebbene la piena operatività della riforma fosse stata inizialmente differita al 2020, la crisi pandemica ha costretto all'attivazione di queste clausole di salvaguardia, costringendo lo Stato ad attivare immediatamente le clausole di deroga del comma quarto, sospendendo i limiti di deficit per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica.

---

<sup>125</sup> Art 135, comma 4, Costituzione Spagnola.

### 3.4.3. Il ruolo del Tribunale costituzionale

Il percorso che ha condotto alla riforma dell'Articolo 135 della Costituzione rappresenta uno dei momenti di massima tensione tra sovranità nazionale, autonomia regionale e vincoli sovranazionali. In questo scenario, il Tribunale Costituzionale ha avuto un ruolo fondamentale anche prima della riforma.

Infatti, ancor prima che il testo costituzionale venisse formalmente modificato, il Tribunale Costituzionale, con la sentenza n. 134 del 20 luglio 2011<sup>126</sup>, aveva già tracciato il perimetro d'azione del legislatore centrale.

La Consulta spagnola ribadì che in virtù dell'art. 149 *"Lo Stato ha competenza esclusiva sulle seguenti materie: [...] Basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica."*<sup>127</sup>

Parallelamente, con la sentenza n. 157/2011<sup>128</sup>, il Tribunale rafforzava l'idea che lo Stato potesse fissare tetti massimi di spesa per l'intero aggregato delle Pubbliche Amministrazioni, interpretando la stabilità di bilancio come un bene giuridico costituzionale implicito, ancor prima della sua formalizzazione.

Nonostante queste garanzie giurisprudenziali, una revisione costituzionale si rese necessaria anche a seguito delle spinte Europee.

Una volta approvata, la nuova norma fu immediatamente impugnata da diverse Comunità Autonome, che vedevano compromessa la propria autonomia politica.

La svolta decisiva è arrivata con la Sentenza n. 215 del 18 dicembre 2014<sup>129</sup> che ha respinto i ricorsi di incostituzionalità presentati da diverse regioni.

In questa occasione, il Tribunale ha stabilito che il rinvio ai limiti di deficit e debito fissati dall'Unione Europea non è una cessione di sovranità incostituzionale, ma un'integrazione necessaria.

Il Tribunale ha legittimato il controverso comma 3 dell'Art. 135, confermando che la priorità assoluta nel pagamento di interessi e capitale è una garanzia essenziale

---

<sup>126</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 134/2011.

<sup>127</sup> Art. 149 punto 13 comma 1, Costituzione spagnola.

<sup>128</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 157/2011.

<sup>129</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 215/2014.

per la sopravvivenza dello Stato nei mercati finanziari, prevalendo sulla discrezionalità di bilancio delle regioni.

Il Tribunale ha inoltre chiarito che l'autonomia finanziaria regionale è un'autonomia di esercizio e non di volume, dovendo quindi sottostare ai limiti quantitativi statali ed europei.

L'applicazione rigida di questi principi ha trovato il suo punto di maggior attrito nel rapporto con la Catalogna<sup>130</sup> che ha da subito contestato aspramente i meccanismi di finanziamento statale, vedendo in essi uno strumento di ricentralizzazione.

Su questo punto, il Tribunale Costituzionale con la Sentenza n. 41/2016<sup>131</sup> ha respinto le pretese catalane, stabilendo che quando lo Stato fornisce liquidità straordinaria alle regioni in dissesto, ha pieno diritto di imporre condizioni rigorose di aggiustamento fiscale e supervisione. Questo ha alimentato la percezione, da parte delle forze indipendentiste, che l'autonomia politica fosse stata de facto svuotata dalla dipendenza finanziaria dal centro.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha completato la trasformazione dell'Articolo 135.

Tuttavia, sebbene il Tribunale abbia blindato giuridicamente il rigore, la realtà operativa ha dimostrato, fin da subito, i limiti di un sistema così rigido.

---

<sup>130</sup> Nella storia, è stata la regione con più volontà di autonomia ed autogoverno.

<sup>131</sup> Tribunal Constitucional, sentenza n. 41/2016.

### **3.4.4 Considerazioni sul panorama europeo**

L'adattamento ai vincoli europei ha portato la Spagna ad adottare un modello di recepimento particolarmente rigido.

La previsione di deroghe limitate a circostanze eccezionali ricalca chiaramente il modello del freno al debito introdotto dalla Germania nel 2009.

Tuttavia, mentre il legislatore tedesco ha optato per parametri numerici interni fissi, la scelta spagnola di operare un rinvio alla normativa dell'Unione Europea introduce un elemento di criticità unico.

Tale meccanismo ha suscitato ampie critiche in dottrina: il rischio è quello di una compressione permanente della discrezionalità del legislatore nazionale, subordinando l'assetto costituzionale alle evoluzioni del diritto dell'Unione.

Se confrontata con l'esperienza di altri Stati membri, l'unicità del modello spagnolo emerge con forza.

L'Italia ha introdotto il principio del pareggio pur cercando un equilibrio tra stabilità e flessibilità.

La Francia, invece, ha preferito evitare una modifica costituzionale diretta, affidando a una legge organica il compito di garantire la coerenza tra i conti nazionali e gli obiettivi europei.

In questo panorama la Spagna appare come il Paese che ha accettato il vincolo più stringente di sovranità, rinunciando a gran parte della propria autonomia decisionale in materia di bilancio.

Tuttavia, l'applicazione di tali regole in un Paese caratterizzato da profonde disparità territoriali solleva grandi questioni: per le Comunità Autonome dotate di forti rivendicazioni autonomiste, come la Catalogna, i vincoli dell'Articolo 135 non sono percepiti solo come economici, ma come veri e propri strumenti di ricentralizzazione politica.

## CAPITOLO IV

### GLI STATI UNITI: L'ALTERNATIVA AL COSTITUZIONALISMO EUROPEO

4.1. Premessa. - 4.2.1 Il federalismo statunitense. - 4.2.2. L'evoluzione del modello fiscale. - 4.3. Le crisi economiche contemporanee: dalla Grande Depressione alla Crisi del Subprime. - 4.4.1. Meccanismi di sopravvivenza fiscale: dalla *Golden Rule* ai *Rainy Day Funds*. - 4.4.2. La dimensione federale: il paradosso del *Debt Ceiling* e il *Budget and Accounting Act*. - 4.4.3 Le riforme fiscali e l'articolo V: il rischio della *Runaway Convention*. - 4.5.1 Il ruolo delle corti supreme. - 4.5.2 Le Autorità Indipendenti e la scomposizione del potere finanziario: la gestione tecnica delle crisi. - 4.6. Considerazioni finali: il modello USA e l'Europa a confronto.

#### 4.1. Premessa

L'esperienza europea degli ultimi decenni è stata segnata dal tentativo di edificare meccanismi di solidarietà ex post tra Stati sovrani; gli Stati Uniti, invece, operano all'interno di un'unione fiscale e monetaria consolidata da oltre due secoli di storia costituzionale.

Tuttavia, nonostante la solidità del sistema, la natura di Stato federale degli USA nasconde divergenze interne profonde di carattere economico, sociale e legislativo. In questo sistema il potere centrale di Washington e l'azione della Federal Reserve devono armonizzarsi con le prerogative dei singoli Stati.

Questi ultimi, infatti, non sono mere articolazioni amministrative, ma entità politiche che presidiano strutture produttive, sistemi di welfare e mercati del lavoro estremamente eterogenei tra loro.

La scelta di analizzare l'esperienza statunitense deriva proprio dalla necessità di comprendere come un ordinamento, nato da una storica diffidenza verso il potere centrale, sia riuscito a bilanciare l'autonomia locale con le esigenze di una politica economica unitaria.

L'obiettivo di questo capitolo è indagare come l'architettura federale riesca a gestire le spinte recessive, fornendo una prima analisi sul federalismo statunitense e sulla sua evoluzione.

Ripercorrendo le principali crisi storiche, si analizzerà come abbiano agito da catalizzatore per le riforme istituzionali.

Particolare attenzione verrà posta ai meccanismi di sopravvivenza fiscale che gli Stati hanno adottato autonomamente, come la *Golden Rule* e i *Rainy Day Funds*, strumenti che rappresentano pilastri di una resilienza fiscale che permette agli Stati di sopravvivere in un sistema che esclude la possibilità del salvataggio federale.

Di fondamentale importanza è l'analisi della giurisprudenza delle Corti Supreme, le quali hanno svolto un ruolo decisivo e, in molti casi, direzionale nell'evoluzione del sistema.

Attraverso l'interpretazione di clausole costituzionali come la *Commerce Clause* o la *Taxing and Spending Clause* i giudici hanno definito fin dove si possa spingere l'intervento federale senza violare la sovranità degli stati.

Infine, il confronto con l'approccio seguito dagli stati europei servirà a tirare le somme di questa analisi, facendo emergere come le differenti scelte legislative intraprese dagli stati, siano state causate, in primis, da diversità strutturali dei sistemi.

#### 4.2.1. Il federalismo statunitense

Il Governo statunitense nell'ambito delle sue funzioni si pone come garante della protezione dei cittadini e fornitore di servizi essenziali; tuttavia, tale ruolo implica una tensione tra l'azione pubblica e le libertà individuali, poiché la tutela di determinati gruppi sociali richiede spesso una limitazione dell'agire di altri, ponendo il problema della legittimazione giuridica dell'intervento statale.

Nel sistema statunitense, il concetto di governo locale comprende oltre 85.000 enti.<sup>132</sup>

Ognuna di queste realtà ha il potere di erogare beni e di imporre oneri fiscali, giocando un ruolo cruciale nel garantire legalità, imparzialità ed efficienza nell'azione amministrativa.

La giurisprudenza considera le unità locali come realtà in cui i cittadini esercitano un significativo self-government, valorizzando il radicamento territoriale del processo decisionale.<sup>133</sup>

In questo scenario l'autonomia locale non è finalizzata unicamente alla coesione sociale, quanto piuttosto all'efficienza economica, pur restando inserita in un massiccio apparato regolatorio federale che ne orienta le direttrici principali.<sup>134</sup>

In tempi di crisi, questa tensione tra autonomia di spesa e vincoli di bilancio diventa il banco di prova della resilienza del modello federale.

La progettazione dell'assetto federale risponde alla necessità di distribuire le entità governative per recepire e soddisfare i bisogni della collettività.

Il pensiero liberale statunitense affida la gestione di beni e servizi al livello locale sulla base di un presupposto di efficienza secondo il quale la prossimità territoriale permette una migliore allocazione delle risorse rispetto ad una gestione centralizzata.

---

<sup>132</sup> Il dato riflette la stratificazione amministrativa censita periodicamente dallo U.S. Census Bureau che distingue tra general-purpose governments e special-purpose governments.

<sup>133</sup> La giurisprudenza americana ha spesso valorizzato il ruolo delle comunità locali come "*laboratori di democrazia*" affermato dalla giurisprudenza della Corte Suprema (New State Ice Co. v. Liebmann, 1932).

<sup>134</sup> L'autonomia locale è strumentale a un'efficienza di tipo economico-mercantile piuttosto che puramente solidaristica.

Tuttavia, la natura stessa dei beni pubblici solleva criticità interpretative e applicative.

Un bene pubblico genera un'utilità che non si esaurisce con la fruizione del singolo, ma il cui costo di realizzazione è spesso ingente.

In un regime di freno all'indebitamento, il finanziamento di tali opere richiede una programmazione fiscale rigorosa. Sorge qui un problema di equità: se un'opera è finanziata tramite tasse locali o tariffe specifiche, si rischia di creare una disparità tra chi sostiene il carico fiscale e chi, pur risiedendo in territori limitrofi, ne beneficia gratuitamente. Tale questione mette in discussione il principio di eguaglianza sostanziale, specialmente quando la tassazione locale grava su cittadini che già contribuiscono al bilancio generale dello Stato.

La risposta a queste criticità è affidata a una struttura amministrativa stratificata, dove ogni ente esercita competenze specifiche.

Di questa ampia struttura fanno parte: le Contee, che operano come bracci operativi dello Stato per i servizi di base; le Municipalità, espressione politica delle comunità locali; e i Distretti Scolastici. Questi ultimi costituiscono un elemento unico del sistema statunitense essendo organismi indipendenti finanziati prevalentemente attraverso le tasse sulla proprietà.

La frammentazione in oltre 85.000 enti non risponde solo a un'esigenza democratica di self-government, ma crea un mercato della governance locale. Tuttavia, tale competizione territoriale rende ancora più complesso il coordinamento centrale durante le crisi economiche, quando le disparità tra enti ricchi e poveri diventano insostenibili.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> K. Porter, *County and Township Government in the United States*, Macmillan, 1922.

#### 4.2.2. L'evoluzione del modello federale

Il modello fiscale statunitense è stato caratterizzato nel corso della storia dal susseguirsi di crisi economiche che ne hanno ridefinito i confini istituzionali.

L'origine del sistema federale risiede nella rivoluzione hamiltoniana, che convertì una confederazione di Stati insolventi in un'unione finanziaria attraverso l'istituzione della prima Banca degli Stati Uniti, della Zecca e, in via prioritaria, l'assunzione federale dei debiti contratti dai singoli stati.<sup>136</sup>

Questo processo di centralizzazione trovò il suo fondamento giuridico nell'Articolo I della Costituzione, che attribuisce al Congresso il *Power of the Purse*.

Tale prerogativa conferisce al parlamento la competenza esclusiva di imporre tasse, contrarre prestiti per conto degli Stati Uniti e, soprattutto, di provvedere alla difesa comune e al benessere generale. Il dettato costituzionale stabilisce infatti che "*Nessuna somma potrà essere tratta dal Tesoro se non in conseguenza di stanziamenti autorizzati per legge*"<sup>137</sup> elevando il bilancio da mero atto contabile a massima espressione della sovranità parlamentare.

Giuridicamente, ciò implica che il bilancio è l'espressione della sovranità parlamentare, fungendo da limite contro possibili arbitri dell'Esecutivo.

A rafforzare questa architettura federale si aggiunge la Sezione 4 del XIV Emendamento, introdotta dopo la Guerra Civile, la quale stabilisce che: "*La validità del debito pubblico degli Stati Uniti, autorizzato per legge [...] non dovrà essere posta in discussione*"<sup>138</sup>, la norma eleva la solvibilità della nazione a rango costituzionale.

Questa clausola è stata interpretata dalla dottrina e dalla giurisprudenza come un principio di ordine pubblico economico ed è stata invocata anche nelle crisi recenti

---

<sup>136</sup> La dottrina definisce questo passaggio come il "momento hamiltoniano", in cui il debito pubblico viene trasformato da onere a collante politico ed economico dell'Unione.

<sup>137</sup> Art I, sezione 9, Costituzione degli Stati Uniti.

<sup>138</sup> Sezione 4, XIV Emendamento ratificato nel 1868.

per sostenere il potere presidenziale di salvaguardare la fede pubblica della nazione oltre i limiti di indebitamento fissati dal Congresso.

Quest'ultima mossa mirava a legare gli interessi dei creditori alla tenuta del Governo centrale, gettando le basi per un sistema fiscale uniforme.

Nonostante la solidità dell'impianto centrale, l'assunzione hamiltoniana dei debiti generò un pericoloso *moral hazard*.<sup>139</sup>

Tra il 1820 e il 1830, la percezione che il Governo federale avrebbe sempre garantito i debiti locali alimentò un clima di irresponsabilità fiscale: molti Stati finanziarono canali e ferrovie tramite l'indebitamento, convinti che i profitti delle opere avrebbero evitato l'inasprimento della pressione fiscale.

Nel 1842 otto Stati dichiararono fallimento, mentre altri otto si trovarono sull'orlo della bancarotta.

In questa fase cruciale il Governo federale adottò una politica di *no-bailout*<sup>140</sup>, costringendo gli Stati a gestire autonomamente le conseguenze patrimoniali dei propri investimenti errati.

Questa crisi evidenziò le tensioni distributive tra le contee e spinse i legislatori verso l'abuso di società pubbliche e metodi di finanziamento opachi per aggirare il dissenso fiscale.

La reazione a questo disastro finanziario innescò un'ondata di costituzionalismo fiscale tanto che tra il 1842 e il 1855 diciannove Stati emendarono le proprie carte per introdurre regole di bilancio equilibrato.

Questi nuovi dispositivi segnarono la fine dell'era della *taxless finance* e l'accettazione di due principi cardine: l'obbligo di copertura, secondo il quale non è possibile contrarre impegni finanziari a lungo termine senza una fonte di entrata

---

<sup>139</sup>Il principio del *moral hazard* ha natura microeconomica e si verifica quando un soggetto, esentato dalle conseguenze negative delle proprie decisioni, tende a adottare comportamenti più rischiosi di quelli che terrebbe se dovesse risponderne direttamente. Nel federalismo fiscale, ciò accade quando gli Stati membri spendono eccessivamente confidando in un salvataggio da parte del governo centrale.

<sup>140</sup> La clausola di *no-bailout* indica il principio, implicito nella Costituzione degli Stati Uniti, secondo cui il governo federale non è tenuto a soccorrere finanziariamente i singoli Stati in caso di insolvenza. Negli USA il fallimento di uno Stato o di una Municipalità è un'eventualità prevista dal sistema per scoraggiare l'azzardo morale e garantire la disciplina fiscale locale.

e la consapevolezza che l'autonomia degli Stati membri implica la responsabilità dei propri dissesti.<sup>141</sup>

Tali riforme hanno trasformato il federalismo americano, rendendolo un sistema dove la flessibilità della mobilitazione coesiste con una rigidità costituzionale, un equilibrio che ancora oggi differenzia la resilienza economica degli Stati Uniti rispetto al modello europeo.

L'innovazione cardine di questo modello risiedeva nel binomio scopo specifico - copertura certa secondo cui qualsiasi legge che autorizzasse un nuovo debito doveva indicare i mezzi e i modi per farvi fronte.<sup>142</sup>

In stati come New York e Iowa, tale clausola fu resa ancora più stringente con l'imposizione di una tassa annuale diretta.

Questo meccanismo introduceva un doppio binario di legittimazione: per l'approvazione del progetto era necessario non solo il voto legislativo, ma anche la ratifica dei cittadini tramite referendum.

Per eliminare la *taxless finance*, i riformatori dovettero chiudere i canali del debito indiretto. Le nuove Costituzioni disposero il divieto per lo Stato di prestare o cedere il proprio credito a soggetti privati o associazioni, proibendo la partecipazione dello Stato al capitale azionario di società terze.<sup>143</sup>

Tale misura mirava a spezzare il legame tra politica e imprese infrastrutturali, impedendo che lo Stato si facesse garante di operazioni speculative ad alto rischio.

Un ultimo tassello della riforma riguardò la distribuzione del carico fiscale.

Per evitare che le tasse necessarie a coprire il debito fossero ripartite in modo iniquo furono introdotte le clausole di uniformità e proporzionalità.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Il principio di no-bailout consolidatosi dopo il 1842 è considerato la pietra angolare del federalismo fiscale statunitense, poiché impone una disciplina di mercato agli Stati membri, differenziando nettamente la responsabilità del bilancio federale da quella dei bilanci locali.

<sup>142</sup> La clausola dei ways and means rappresenta il superamento della discrezionalità di bilancio, imponendo al legislatore un'analisi costi-benefici ex ante. Sul punto, si veda la transizione verso il costituzionalismo fiscale in J. J. WALLIS, *The Public Purposes of Public Debt*, in *The Journal of Economic History*, 2005.

<sup>143</sup> Il divieto di lending credit fu la risposta diretta ai fallimenti delle banche statali e delle compagnie ferroviarie private garantite dal settore pubblico.

<sup>144</sup> Tali clausole sono espressione del principio di eguaglianza formale applicato al diritto tributario, volte a prevenire che maggioranze politiche locali possano traslare l'onere fiscale su minoranze geografiche o

Queste disposizioni imponevano che la tassazione fosse calcolata ad valorem, in proporzione al valore del bene e in modo uniforme su tutto il territorio.<sup>145</sup>

Tuttavia, la rigidità di questi vincoli non soffocò lo sviluppo locale; al contrario, favorì, verso la fine del XIX secolo, la nascita dei governi speciali per finanziare opere locali tramite tasse votate ed esatte dai diretti interessati, salvaguardando il bilancio generale dello Stato.

L'architettura dei vincoli costituzionali, nata dalle crisi di metà Ottocento, ha dovuto affrontare prove di estrema intensità nei decenni successivi.

La Guerra Civile e la successiva fase di ricostruzione degli Stati del Sud generarono un'ondata di debito pubblico senza precedenti.

In questo contesto, la dottrina del *no-bailout* federale fu messa alla prova: anziché soccombere alla richiesta di concedere salvataggi centrali, gli Stati meridionali rialinearono i propri testi fondamentali ai modelli adottati dal Nord, dimezzando il debito in soli sedici anni grazie a riforme fiscali incisive.

---

specifiche categorie di possidenti. Si veda R. L. EINHORN, *Species of Property: The American Property-Tax Uniformity Clauses Reconsidered*, 2001.

<sup>145</sup> L'adozione della tassazione ad valorem uniformata segna il passaggio da un sistema di tasse negoziate a un sistema di prelievo impersonale e basato sulla ricchezza oggettiva, riducendo gli spazi per privilegi o esenzioni arbitrarie.

### 4.3. Le crisi economiche contemporanee: dalla Grande Depressione alla Crisi del Subprime

Il sistema costituzionale statunitense ha dimostrato, nel corso del XX e XXI secolo, capacità di resilienza e adattamento di fronte alle cicliche perturbazioni dei mercati. Tuttavia, il vero spartiacque fu la Grande Depressione del 1929, un evento che non solo scosse le fondamenta economiche della nazione, ma impose una reinterpretazione radicale del testo costituzionale del 1787.

Tra il 1930 e il 1935, il collasso delle entrate basate sulla tassazione della proprietà portò oltre 3.200 governi locali alla bancarotta.

Sotto la spinta del New Deal di Franklin D. Roosevelt, la crisi accelerò una trasformazione strutturale del federalismo fiscale: la spesa pubblica federale balzò dal 19% del 1932 al 46% del 1940.

Tale spostamento di baricentro verso le autorità di Washington non fu solo un dato contabile, ma un mutamento costituzionale di fatto.

La Corte Suprema dopo un'iniziale resistenza, giunse nel 1937 ad una storica sentenza che diede vita ad un' espressione nota come *the switch in time that saved nine*.<sup>146</sup>

Questa transizione si realizzò attraverso una lettura estensiva di due pilastri dell'Articolo I, sezione 8 della Costituzione.

La *Spending Clause* è il potere del Congresso di imporre tasse e spendere denaro pubblico. Originariamente interpretata in modo restrittivo, oggi permette a Washington di finanziare programmi nazionali ed incentivare gli Stati a seguire le direttive federali attraverso trasferimenti di denaro.

---

<sup>146</sup> Celebre espressione giornalistica e dottrinale che descrive il repentino mutamento giurisprudenziale della Corte Suprema con la sentenza *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, (1937). Con questa decisione, la Corte validò una legge dello Stato di Washington sul salario minimo, sancendo la fine della cosiddetta "Lochner Era" e abbandonando l'orientamento di estremo rigore liberista che aveva portato all'annullamento di numerosi provvedimenti del New Deal. Tale svolta è storicamente interpretata come una mossa strategica della Corte per preservare la propria indipendenza.

La *Commerce Clause* consiste nel potere di regolare il commercio con le nazioni estere e tra i diversi Stati.

Essa rappresenta lo strumento principale con cui il governo federale interviene nell'economia, stabilendo regole che valgono su tutto il territorio nazionale per evitare frammentazioni del mercato.

Attraverso una lettura estensiva della *Spending Clause* e della *Commerce Clause*<sup>147</sup> la Corte validò l'espansione dei poteri federali, permettendo al governo centrale di rifinanziare i debiti periferici.

In primo luogo, la *Taxing and Spending Clause* venne reinterpretata non più come una mera funzione accessoria ai poteri enumerati, ma come una potestà autonoma e finalistica.

La Corte Suprema, superando le obiezioni dei sostenitori dei diritti degli Stati, sancì che il Congresso avesse la piena autorità di tassare e spendere per promuovere il *General Welfare*, trasformando la leva finanziaria in uno strumento di pressione politica attraverso il quale il centro poteva condizionare le scelte legislative degli Stati mediante l'erogazione di fondi vincolati.

*“Il Congresso avrà il potere di stabilire e riscuotere tasse, diritti, imposte e accise, al fine di pagare i debiti e provvedere alla comune difesa e al benessere generale degli Stati Uniti [...]”*<sup>148</sup>

Questa evoluzione ha trasformato la leva finanziaria in uno strumento di pressione politica, delineando il moderno meccanismo dei finanziamenti condizionati. Poiché il governo federale non può obbligare direttamente gli Stati a legiferare in materie di loro esclusiva competenza esso agisce attraverso l'incentivo economico: Washington offre ingenti flussi di capitale a condizione che gli Stati adottino specifici standard federali.

Tuttavia, questo potere non è assoluto, infatti le condizioni poste dallo stato centrale non devono mai trasformarsi in coercizione.

---

<sup>147</sup> Art. I, Sez.8 Costituzione Stati Uniti.

<sup>148</sup> Articolo I, Sezione 8, Clausola 1 (Taxing and Spending Clause) Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Parallelamente alla leva fiscale un'espansione altrettanto incisiva investì la *Commerce Clause*.

Il dettato costituzionale fu originariamente pensato per evitare dazi interni tra gli Stati e garantire un mercato unico.

*“Il Congresso avrà il potere di regolare il commercio con le nazioni straniere, tra i diversi Stati e con le tribù indiane.”*<sup>149</sup>

Fino al 1937, la Corte distingueva rigidamente tra commercio e produzione, ritenendo quest'ultima di esclusiva competenza statale. Con la svolta del New Deal, la facoltà di *“regolare il commercio tra i diversi Stati”* si dilatò fino a ricomprendere ogni attività economica potenzialmente capace di produrre effetti sostanziali sul mercato interno.

Questa interpretazione estensiva abbatté i confini tra economia intra-statale e nazionale, conferendo a Washington la legittimazione necessaria per regolare mercati e rapporti di lavoro precedentemente ritenuti intangibili, sancendo definitivamente il primato dell'indirizzo federale sulla sovranità dei singoli Stati membri.

Inoltre, questa clausola rappresenta il fondamento giuridico anche per storiche riforme sociali, come il Civil Rights Act del 1964, giustificato proprio sulla base dell'impatto della discriminazione sul commercio interstatale.

L'espansione coordinata di queste due clausole ha determinato il passaggio dal federalismo durale a quello cooperativo.

Nel modello duale, i poteri erano nettamente separati: lo Stato si occupava di polizia, educazione e sanità, mentre la Federazione gestiva difesa e politica estera. Oggi, il rapporto è di interdipendenza forzata. La *Commerce Clause* fornisce la giustificazione per l'intervento diretto del legislatore federale, mentre la *Spending Clause* agisce laddove la Costituzione proibirebbe un comando diretto. Questo intreccio ha creato un sistema in cui gli Stati pur mantenendo un'autonomia

---

<sup>149</sup> Articolo I, Sezione 8, Clausola 1 (Commerce Clause) Costituzione degli Stati Uniti d'America.

formale e burocratica, hanno agende politiche fortemente condizionate dalle priorità stabilite a Washington.

In definitiva, la combinazione di queste due clausole ha sancito il primato dell'indirizzo federale, permettendo al governo centrale di penetrare in ogni aspetto della vita civile e produttiva.

Questo federalismo ha ridefinito il concetto stesso di sovranità, rendendo il X Emendamento una clausola spesso più simbolica che effettiva nel bilanciamento dei poteri.

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale agli anni '70, la stabilità finanziaria degli Stati è rimasta sostanzialmente intatta<sup>150</sup>, complice una fase di crescita sostenuta.

Tuttavia, alcune crisi isolate a livello municipale hanno anticipato le tensioni che sarebbero esplose con la Crisi dei Subprime del 2008.

Se la Grande Depressione aveva portato alla centralizzazione delle risorse, la Grande Recessione del XXI secolo ha messo in luce un paradosso costituzionale: mentre il governo federale gode di una flessibilità quasi illimitata nel fare debito per stimolare l'economia, gli Stati membri sono imprigionati dai propri *Balanced Budget Amendments* che impongono il pareggio di bilancio.

Davanti al crollo delle entrate fiscali statali, il Congresso è intervenuto con l'*American Recovery and Reinvestment Act* del 2009, introducendo oltre 280 miliardi di dollari direttamente nei bilanci degli Stati.

Questo massiccio trasferimento di risorse non è stato solo una misura economica, ma un atto di salvaguardia dell'ordine costituzionale: senza l'intervento federale, gli Stati avrebbero dovuto procedere a tagli nei servizi essenziali per rispettare i propri obblighi di pareggio, innescando una crisi di legittimità delle istituzioni locali.

---

<sup>150</sup> Un passaggio fondamentale per comprendere l'attuale riluttanza federale ai salvataggi diretti fu la crisi di New York del 1975. Quando la metropoli sfiorò il default, il governo federale inizialmente negò l'aiuto per timore di innescare l'azzardo morale: l'idea che gli enti locali possano gestire le finanze in modo irresponsabile contando su un salvataggio automatico centrale. Questo evento consolidò il principio per cui il sostegno federale deve essere l'eccezione, non la regola.

I casi della California e dell'Illinois durante e dopo il 2008 sono, in tal senso, emblematici delle criticità del sistema.

In California, nel 2008, lo stallo politico e l'obbligo di pareggio portarono all'emissione degli IOU<sup>151</sup>, promesse di pagamento utilizzate al posto dei rimborsi fiscali. Questa prassi sollevò dubbi di legittimità costituzionale rispetto al monopolio federale sulla valuta previsto dall'Articolo I sezione 10 della Costituzione federale.

L'Illinois, nonostante i rigidi vincoli, ha accumulato passività strutturali massive, specialmente nel sistema pensionistico. Qui il conflitto è tra norme costituzionali: l'obbligo di pareggio di bilancio si scontra con l'intangibilità dei benefici pensionistici.

Questi casi dimostrano che il vincolo giuridico, se troppo rigido, non elimina il deficit, ma lo trasforma in debito fluttuante o in erosione dei diritti sociali, spostando l'onere sulle generazioni future.

La reazione a queste crisi ha dunque riaperto il dibattito sulla necessità di un intervento federale che non sia solo emergenziale, ma che coordini gli obblighi statali con la necessaria flessibilità nazionale.<sup>152</sup>

Durante la crisi pandemica del 2020 l'evoluzione del costituzionalismo ha trovato un ulteriore riscontro, l'*American Rescue Plan*<sup>153</sup> ha stanziato circa 350 miliardi di dollari per gli enti locali, suggerendo che il modello di intervento federale stia transitando da una fase puramente emergenziale a una funzione di stabilizzatore macroeconomico permanente.

---

<sup>151</sup> L'acronimo IOU (I Owe You, "io ti devo") identifica titoli di debito a breve termine emessi da un ente pubblico in assenza di liquidità. Nel caso della crisi californiana del 2008-2009, la loro emissione massiccia per il pagamento di rimborsi fiscali e fornitori sollevò delicati profili di incostituzionalità: secondo parte della dottrina, tali titoli avrebbero violato l'Art. I, Sez. 10.

<sup>152</sup> La situazione dell'Illinois è emblematica: nonostante i vincoli costituzionali, lo Stato ha accumulato passività strutturali, dimostrando che i vincoli di bilancio possono essere aggirati attraverso contabilità creative o ritardi nei pagamenti.

<sup>153</sup> L'*American Rescue Plan Act* (ARPA) del 2021 rappresenta l'evoluzione più recente del federalismo fiscale statunitense. Con uno stanziamento di 350 miliardi di dollari destinato al Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds, il legislatore federale ha superato la logica dei trasferimenti vincolati a scopi specifici, garantendo agli enti locali un'ampia discrezionalità per compensare le perdite di gettito e finanziare investimenti strutturali.

#### 4.4.1. Meccanismi di sopravvivenza fiscale: dalla *Golden Rule* ai *Rainy Day Funds*

Il quadro di estrema rigidità delineato finora, caratterizzato dai vincoli al debito del XIX secolo e dai limiti alla tassazione del XX, renderebbe impossibile la gestione ordinaria di uno Stato moderno senza l'esistenza di meccanismi che permettano di coniugare la rigidità dei vincoli con la sopravvivenza dei servizi pubblici.

A tal proposito, l'ordinamento statunitense, ha sviluppato meccanismi di sopravvivenza fiscale che permettono di coniugare la rigidità formale dei vincoli con la necessaria continuità dei servizi pubblici.

Il primo e più rilevante meccanismo di adattamento risiede nella struttura tecnica del bilancio statale, che nella maggior parte degli ordinamenti USA si fonda su una netta separazione contabile tra due comparti finanziari distinti.

Il perno del sistema è il *General Fund*, il fondo in cui confluisce la fiscalità generale e sul quale opera con la massima severità il vincolo costituzionale di pareggio. Questo fondo copre le spese correnti: stipendi dei dipendenti pubblici, manutenzione ordinaria, forniture e sussidi. Accanto a questo, tuttavia, quasi tutti gli Stati gestiscono un *Capital Budget*, un bilancio separato destinato agli investimenti a lungo termine, dove trovano applicazione l'emissione di obbligazioni e l'uso della leva del debito.<sup>154</sup>

Questa architettura permette l'attuazione della *Golden Rule*, un principio cardine secondo cui, mentre la gestione corrente deve essere obbligatoriamente coperta dalle entrate tributarie dell'anno fiscale, lo Stato conserva la facoltà di contrarre debito a lungo termine per finanziare infrastrutture ed investimenti strategici.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> È proprio la separazione tra *General Fund* e *Capital Budget* che consente di isolare il rischio d'impresa dello Stato: mentre il primo garantisce la solvibilità immediata dell'ente, il secondo permette la crescita infrastrutturale senza violare i *Balanced Budget Amendments*.

<sup>155</sup> R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, 1959, teorizza la separazione dei bilanci come strumento di efficienza allocativa.

Tale distinzione giuridica è fondamentale e si fonda sul concetto di equità intergenerazionale.

Oltre a questa separazione contabile, il modello americano prevede l'utilizzo di specifici cuscinetti finanziari per mitigare la natura pro-ciclica dei vincoli di bilancio: i *Budget Stabilization Funds*.<sup>156</sup>

Tra questi vi sono i *Rainy Day Funds*, questi fondi operano come riserve di liquidità accantonate durante i periodi di espansione economica per essere impiegate esclusivamente durante le fasi di recessione. L'obiettivo è evitare che un calo improvviso delle entrate costringa il legislatore a tagli drastici ai servizi essenziali o ad aumenti della tassazione in momenti di crisi, preservando così la stabilità sociale.

I *Rainy Day Funds* agiscono dunque come stabilizzatori automatici costituzionalizzati<sup>157</sup>, preservando la tenuta del sistema senza violare il dogma del bilancio in equilibrio.

In definitiva, l'esperienza statunitense suggerisce che la resilienza del sistema non risiede nella rigidità assoluta delle norme di pareggio, quanto nella loro integrazione con strumenti di flessibilità programmata. Il vincolo di bilancio non opera dunque come un dogma assoluto, ma come una disciplina procedurale che impone prudenza nelle fasi espansive per garantire la tenuta dei servizi in quelle recessive. Attraverso questo delicato equilibrio, il modello americano riesce a trasformare il limite del debito in uno stimolo alla pianificazione strategica, assicurando la sostenibilità nel lungo periodo.

---

<sup>156</sup> I Budget Stabilization Funds sono presenti in 47 dei 50 Stati americani. Le regole di accantonamento e prelievo variano, ma l'essenza comune è la creazione di un risparmio forzoso che sottrae risorse alla discrezionalità politica immediata per vincolarle a esigenze cicliche future.

<sup>157</sup> In molti ordinamenti statali, le soglie massime di accumulo e le condizioni di accesso ai fondi sono disciplinate direttamente nel testo costituzionale o in leggi organiche a maggioranza qualificata, per evitare che le riserve vengano utilizzate impropriamente per scopi elettorali o per coprire deficit strutturali invece che congiunturali.

#### 4.4.2. La dimensione federale: il paradosso del *Debt Ceiling* e il *Budget and Accounting Act*

Se a livello dei singoli Stati la resilienza è garantita da riserve tecniche come i *Rainy Day Funds*, nella dimensione federale la stabilità assume connotati politici e procedurali, regolati da una normativa che tenta di disciplinare l'assenza di un vincolo di pareggio costituzionale. Mentre gli Stati membri si auto impongono la *Golden Rule*, il Governo federale opera in un regime di deficit spending strutturale, mediato da pilastri legislativi che hanno ridefinito il rapporto tra i poteri dello Stato.

In particolare, il *Budget and Accounting Act* del 1921<sup>158</sup> ha segnato il passaggio cruciale da una gestione finanziaria frammentata in seno al Congresso a una responsabilità centralizzata dell'Esecutivo; attraverso l'istituzione dell'Ufficio del Bilancio, la legge impone al Presidente la presentazione di una proposta unitaria, trasformando la gestione della crisi economica in una sfida di coordinamento istituzionale.

In questo contesto, la sopravvivenza del sistema è affidata alla capacità negoziale tra la Presidenza e le commissioni parlamentari, in un equilibrio che si manifesta durante la procedura di approvazione dei dodici *Appropriation Bills*.<sup>159</sup>

A questa dinamica si sovrappone il paradosso del *Debt Ceiling*, un limite legale che, a differenza dei vincoli statali che limitano la facoltà di approvare nuove spese, agisce esclusivamente sulla capacità del Tesoro di emettere titoli per onorare obbligazioni già assunte dal Congresso.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Il Budget and Accounting Act del 1921 rimosse il potere decisionale diretto delle singole agenzie federali nei confronti del Congresso, stabilendo che solo il Presidente potesse trasmettere il bilancio consolidato, creando così una gerarchia amministrativa prima inesistente. Cfr. A. SCHICK, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process, Brookings*. Institution Press, 2007.

<sup>159</sup> Gli Appropriation Bills sono le leggi di spesa con cui il Congresso autorizza le agenzie federali a impegnare fondi tratti dal Tesoro. Secondo la Power of the Purse (Art. I, Sez. 9 della Costituzione), nessuna spesa può essere effettuata senza una specifica legge di stanziamento. Il processo si articola in dodici disegni di legge annuali distinti per aree tematiche.

<sup>160</sup> Il limite al debito fu introdotto originariamente con il Second Liberty Bond Act del 1917 per agevolare l'emissione di titoli durante la Prima Guerra Mondiale.

Questo meccanismo trasforma la questione della gestione del flusso di cassa in uno strumento di pressione politica creando un paradosso giuridico: il sistema autorizza la spesa tramite le leggi di stanziamento, ma può bloccare simultaneamente il finanziamento necessario a coprirle. Quando il tetto viene raggiunto, le procedure di emergenza cessano di essere meri atti contabili per trasformarsi in manovre politiche estreme. In questo contesto, il Segretario al Tesoro è costretto a ricorrere alle cosiddette *extraordinary measures* che rappresentano l'ultimo baluardo giuridico per evitare un default tecnico dalle conseguenze imprevedibili per l'economia mondiale.<sup>161</sup>

In definitiva, l'ordinamento statunitense delinea un sistema a doppio binario: da un lato, gli Stati agiscono come enti obbligati alla prudenza dai propri statuti; dall'altro, la Federazione garantisce quella capacità di spesa in deficit che permette all'intera nazione di superare le fasi recessive che la rigidità locale non saprebbe gestire.

Tuttavia, la mancanza di automatismi di bilancio simili ai *Budget Stabilization Funds* statali espone ciclicamente l'intero assetto al rischio del *Government Shutdown* rendendo la stabilità del sistema dipendente dalla negoziazione politica.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Le *extraordinary measures* sono poteri discrezionali del Dipartimento del Tesoro previsti per legge che permettono di gestire la liquidità quando il debito tocca il limite legale, evitando il blocco dei pagamenti degli interessi sui titoli di Stato.

<sup>162</sup> Il *government Shutdown* è una particolare procedura del governo federale che coinvolge l'esecutivo ogni qualvolta il congresso non riesce ad approvare la legge di bilancio.

#### **4.4.3. Le riforme fiscali e l'articolo V: il rischio della runaway convention**

L'architettura delle Costituzioni fiscali statunitensi è il risultato di una stratificazione storica complessa: da un lato l'avversione al debito consolidatosi nel XIX secolo, dall'altro l'ostilità all'inasprimento fiscale emersa nella seconda metà XX secolo.

Questo connubio ha generato un modello di bilancio caratterizzato da una rigidità strutturale estrema, dove ben quarantuno Stati impongono il pareggio di bilancio e circa i tre quarti degli enti federati prevedono limiti espliciti e vincolanti alla capacità di indebitamento.

Oltre 30 Stati adottano i TELS <sup>163</sup>, strumenti che sottraggono la leva fiscale alla discrezionalità delle maggioranze parlamentari ordinarie, richiedendo spesso maggioranze qualificate o referendum per ogni aumento della pressione fiscale.

Tuttavia, il principale limite della costituzionalizzazione dei vincoli risiede nella perdita di elasticità della politica fiscale.

Gli Stati, pur essendo chiamati a garantire l'erogazione dei servizi essenziali tipici dello stato sociale, si ritrovano con margini di manovra ridotti nella gestione delle entrate.

Di fronte a tale compressione dell'autonomia finanziaria, i decisori politici ricorrono frequentemente a strategie di finanza creativa o a pratiche di elusione per mantenere un equilibrio formale dei conti.

Una delle derive più significative in tal senso riguarda il sottofinanziamento dei fondi pensionistici dei dipendenti pubblici, attraverso il quale vengono traslati verso le generazioni future oneri certi al fine di garantire la quadratura dei bilanci correnti.

---

<sup>163</sup>I Tax and Expenditure Limitations (TELS) sono vincoli normativi volti a limitare la capacità dei governi statali e locali di aumentare le entrate o le uscite oltre determinati parametri. Tali limiti, spesso inseriti direttamente nelle Costituzioni statali, possono essere agganciati a indicatori economici come l'inflazione, la crescita del reddito pro capite o l'incremento demografico.

A ciò si aggiunge l'utilizzo improprio delle riserve di emergenza, originariamente concepite per fronteggiare emergenze finanziarie, vengono invece impiegate per la copertura di flussi di spesa ordinaria.

Se a livello locale il sistema reagisce ai vincoli con l'elusione, a livello centrale la tensione tra rigore e flessibilità assume una dimensione prettamente costituzionale. In questo scenario emerge un paradosso sistemico: a differenza della quasi totalità delle carte statali, la Costituzione degli Stati Uniti non contiene alcun obbligo di pareggio di bilancio.

Il governo federale gode di una discrezionalità fiscale pressoché assoluta, fondata sull'Articolo I, Sezione 8, che attribuisce al Congresso il potere di contrarre debiti sul credito degli Stati Uniti senza fissare tetti di sostenibilità.

Inoltre, la quarta sezione de XIV Emendamento stabilisce *che “la validità del debito pubblico degli Stati Uniti [...] non dovrà essere posta in dubbio”*.<sup>164</sup>

Questa clausola eleva la solvibilità della nazione a rango di dogma costituzionale, rendendo il livello federale l'unico capace di agire in senso anticiclico durante le recessioni.

Mentre le Costituzioni statali sono state modificate frequentemente per includere vincoli finanziari, la Costituzione degli Stati Uniti d'America rimane un testo difficilmente emendabile, con soli 27 emendamenti in oltre due secoli di storia.

In questo contesto, il dibattito sull'introduzione di un vincolo di pareggio di bilancio a livello federale si scontra non solo con le resistenze politiche, ma soprattutto con le incognite procedurali dell'Articolo V della Carta del 1787.

Tale norma prevede due modalità per proporre emendamenti: la via ordinaria, tramite iniziativa del Congresso, e la via straordinaria, su istanza dei due terzi delle assemblee legislative degli Stati.

È proprio lungo la via straordinaria che si è mossa la spinta per il rigore fiscale, delineando però scenari di rischio sistemico legati alla *Runaway Convention*.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Sezione 4, XIV Emendamento

<sup>165</sup> Con il termine runaway convention si definisce il rischio giuridico che una convenzione nazionale, convocata ai sensi dell'Articolo V per emendare la Costituzione su un tema specifico possa eccedere il mandato originario.

Il problema principale che si poneva era l'assenza di alcun precedente storico e di una disciplina consolidata, per questo motivo non vi è certezza che una Convenzione convocata per discutere del pareggio di bilancio si limiti a tale materia.

Una volta riunita, l'Assemblea potrebbe ritenere di avere un mandato sovrano, estendendo la riforma a temi sensibili ed innescando una revisione dell'intero assetto federale.

Questa prospettiva trasforma la riforma fiscale da questione tecnica a rischio per l'architettura costituzionale americana.

Questa preoccupazione non è infondata: spesso, infatti, la minaccia degli Stati di convocare una Convention viene utilizzata come arma politica per esercitare pressione sul Congresso, spingendolo ad agire autonomamente per evitare un'assemblea costituente incontrollata.

L'episodio storico più vicino a questa svolta si verificò nel 1979 quando, sulla scia del successo della *Proposition 13* in California, trenta Stati sui trentaquattro necessari approvarono la richiesta di una Convention nazionale.

Il movimento, tuttavia, si arrestò davanti al dilemma se un vincolo rigido a livello federale non avrebbe finito per equiparare gli Stati Uniti all'Eurozona.

La mancata applicazione dell'Articolo V in materia fiscale conferma la volontà del sistema americano di preservare la discrezionalità federale come ultimo baluardo di stabilità di fronte agli shock economici globali.

#### 4.5.1 Il ruolo delle Corti Supreme

Le Corti Supreme statali hanno assunto un ruolo decisivo poiché sono chiamate a interpretare i vincoli imposti dall'ordinamento e ciò permette ai Governi di consolidare prassi di eccezione costituzionale attraverso interpretazioni elastiche del dettato normativo.

Grazie all'intervento delle Corti è stato possibile consolidare vere e proprie prassi di eccezione costituzionale, adattando la rigidità del sistema alle esigenze concrete. Le Corti si sono trovate a dover mediare tra un dettato costituzionale statico e la necessità degli stati di finanziarie infrastrutture e servizi complessi.

Uno degli strumenti più efficaci per aggirare i vincoli costituzionali è storicamente la *Special fund doctrine*.<sup>166</sup>

In origine, questa dottrina si basava su una logica stringente secondo cui un debito contratto per la costruzione di un'infrastruttura specifica, le cui rendite avrebbero ripagato l'investimento, non gravava sul bilancio generale e non richiedeva l'imposizione di nuove tasse, non costituendo dunque tecnicamente un debito.

Nel corso del tempo, tuttavia, il concetto di fondo speciale si è dilatato, arrivando a includere il finanziamento di servizi privi di un ritorno economico diretto ma garantiti da entrate tributarie specifiche.

L'analisi della giurisprudenza evidenzia come le Corti si siano trovate, sempre più di frequente, a legittimare casi in cui il debito non è riconducibile a un singolo progetto specifico generatore di reddito.

Nel noto caso *Convention Center Authority v. Ariyoshi*<sup>167</sup>, la Corte Suprema delle Hawaii ha adottato un approccio intermedio introducendo il concetto di *user tax*.

I giudici hanno stabilito che un'imposta vincolata a un servizio specifico può legittimare l'esenzione dai limiti di debito generale, pur ponendo un rigoroso limite

---

<sup>166</sup> Per un'analisi classica dell'evoluzione della materia, si veda C. F. GADDY JR., *The Special Fund Doctrine and Revenue Bond Financing*, in *Georgia Bar Journal*, 1955.

<sup>167</sup> Supreme Court of Hawaii, *Convention Center Authority v. Ariyoshi*, (1981).

temporale secondo cui, se l'opera non entra in funzione entro l'anno fiscale di riferimento, l'impegno finanziario deve essere computato nel debito complessivo. Questo nesso sostanziale contrasta con interpretazioni più rigide, come quella adottata dalla Corte dell'Indiana nel caso *Eaki*.<sup>168</sup>

In tale circostanza, è stato richiesto un legame inscindibile tra l'imposta e il progetto finanziato, negando che una tassa generica possa diventare speciale solo perché accantonata contabilmente.

All'opposto, la Corte dell'Oklahoma<sup>169</sup> ha applicato un parametro decisamente più elastico, sostenendo che l'ammodernamento delle grandi reti infrastrutturali viene inteso non come un mero onere finanziario ma come un presupposto indispensabile per la generazione del gettito futuro.

In quest'ottica, l'impiego di entrate derivanti da tasse settoriali per garantire emissioni obbligazionarie di vasta scala non costituisce una violazione dei limiti al debito, bensì un investimento auto-liquidante.

Un punto cruciale della disputa giurisprudenziale riguarda la provenienza delle risorse destinate ai fondi speciali e la possibilità per lo Stato di attingere a tasse già incamerate nel Fondo Generale per garantire debito fuori bilancio.

La giurisprudenza del West Virginia offre un caso di studio emblematico attraverso le sentenze *Marockie I*<sup>170</sup> e *Marockie II*<sup>171</sup>.

Se inizialmente la Corte negò la possibilità di usare tasse esistenti per garantire obbligazioni scolastiche per non violare il principio del pareggio, pochi anni dopo mutò orientamento, autorizzando l'uso dei proventi della lotteria statale in virtù della sua natura speciale e normativamente distinta dal Fondo Generale.

Questa gerarchia tra tipologie di entrate riflette una tutela differenziata del contribuente che emerge con forza anche a livello municipale.

---

<sup>168</sup> Supreme Court of Indiana, *Enright v. State* (1933).

<sup>169</sup> *Application of Oklahoma Turnpike Authority* (1960).

<sup>170</sup> Supreme Court of West Virginia, *State ex rel. Marockie v. Wagoner* (1993).

<sup>171</sup> Supreme Court of West Virginia, *State ex rel. School Bldg. Auth. v. Marockie* (1996).

Nel caso *City of Hartford*<sup>172</sup>, la Corte del Wisconsin ha trattato con estremo rigore l'impiego della tassa sulla proprietà che è stata considerata come l'ancora della solvibilità locale.

Al contrario, le tasse sulle vendite o sui consumi godono di una maggiore elasticità interpretativa.

Anche l'utilizzo di strumenti complessi come i *Tax Increment Bonds*<sup>173</sup> viene sottoposto ad uno scrutinio severo.

Il rischio è che questi titoli eliminino risorse vitali dalla spesa corrente ordinaria.

Oltre ai fondi speciali, la prassi amministrativa ha elaborato una seconda tecnica di elusione basata sulla scomposizione temporale dell'obbligazione tramite la sottoscrizione di contratti di servizio a lungo termine o operazioni di *lease-back*.

Sotto il profilo strettamente giuridico, le Corti tendono a non qualificare tali impegni come debito costituzionale poiché il pagamento è dovuto solo a fronte dell'effettiva erogazione della prestazione.

Tuttavia, sotto il profilo economico, questi contratti ipotecano quote consistenti dei bilanci futuri, agendo come un indebitamento strutturale mascherato da spesa corrente che sfugge al controllo democratico dei cittadini.

Questa fuga verso forme di debito non garantito produce però significative externalità negative: i mercati, percependo un profilo di rischio più elevato data l'assenza della piena garanzia di fede pubblica, impongono tassi di interesse maggiori, rendendo l'opera pubblica più costosa per i contribuenti rispetto a un finanziamento trasparente mediante obbligazioni generali.

L'efficacia complessiva di questi vincoli non può essere valutata solo sulla base del rigore del dettato normativo, ma richiede un'analisi della loro interazione con il contesto politico e le reazioni dei mercati finanziari. Studi macroeconomici hanno confermato la portata concreta di tali regole, rilevando come gli Stati che

---

<sup>172</sup> Supreme Court of Wisconsin, *City of Hartford v. Kirley* (1992).

<sup>173</sup> Sono titoli di debito emessi per finanziare progetti di riqualificazione in aree geografiche delimitate. La loro peculiarità giuridica risiede nel meccanismo di rimborso: lo Stato o la municipalità congelano le entrate fiscali dell'area al livello precedente l'intervento; ogni incremento del gettito fiscale generato dal maggior valore degli immobili post-riqualificazione viene vincolato esclusivamente al rimborso dei bond.

impongono il pareggio di bilancio rigoroso entro la fine dell'anno fiscale riescano statisticamente a ridurre il rischio di default dal 26% all'11%.<sup>174</sup>

Un elemento di particolare interesse per la sociologia del diritto riguarda il nesso tra l'applicazione del rigore finanziario e le modalità di selezione del corpo giudiziario a livello statale. Si osserva infatti che, negli ordinamenti in cui i giudici della Corte Suprema sono eletti direttamente dai cittadini, le regole di bilancio tendono a essere applicate con una severità maggiore rispetto agli Stati in cui la magistratura è di nomina governativa.

Questo fenomeno mette in luce la natura politica del controllo giudiziario sul bilancio: un giudice investito da un mandato elettivo risponde in modo più diretto a un elettorato composto da contribuenti spesso preoccupati per le conseguenze dell'indebitamento a lungo termine. Al contrario, un giudice di nomina esecutiva potrebbe mostrare una maggiore sensibilità verso le esigenze di flessibilità della spesa rivendicate dal governo che lo ha designato.

In definitiva, la severità del vincolo costituzionale non è un valore assoluto, ma una variabile che dipende dalla pressione dei mercati e, soprattutto, dal grado di responsabilità democratica dei giudici chiamati a interpretarlo.

---

<sup>174</sup> Questo fenomeno è indicativo della natura "politica" del controllo giudiziario sul bilancio: un giudice elettivo risponde più direttamente ai contribuenti preoccupati per l'indebitamento a lungo termine. Cfr. J. M. POTERBA, *Do budget rules work?* MIT Press, 1997.

#### **4.5.2 Le Autorità Indipendenti e la scomposizione del potere finanziario: la gestione tecnica della crisi**

All'interno di questo complesso sistema, un elemento di cruciale importanza per comprendere l'effettiva portata dei vincoli fiscali negli Stati Uniti è il ruolo delle Autorità Indipendenti. Questi enti, creati ad hoc per gestire servizi specifici o grandi opere infrastrutturali, operano al di fuori del bilancio ordinario dello Stato, pur essendo retti da funzionari pubblici.

La natura non elettiva di tali enti, solitamente nominati dall'esecutivo, determina una frattura nel principio di rappresentanza democratica, sottraendo quote consistenti di spesa pubblica al vaglio diretto dell'elettorato.

Negli Stati in cui i limiti all'indebitamento generale sono più stringenti e richiedono l'approvazione tramite referendum popolare, il numero di autorità indipendenti tende a crescere esponenzialmente.

Esse si configurano come una risposta istituzionale volta ad aggirare la rigidità delle norme fiscali, trasformando quello che dovrebbe essere un limite al potere di spesa in un incentivo alla frammentazione amministrativa. Il cuore di questo sistema risiede nell'emissione dei *Revenue Bonds*: obbligazioni che non godono della garanzia di fede pubblica dello Stato, ma sono garantite esclusivamente dai flussi di cassa generati dall'attività dell'autorità o dai canoni versati dall'ente pubblico.<sup>175</sup>

Il meccanismo procedurale attraverso il quale queste autorità trasformano il debito strutturale in spesa corrente rappresenta uno degli aspetti più controversi del diritto pubblico statunitense.

Lo schema, ormai consolidato nella prassi, prevede che lo Stato istituisca un'autorità formalmente autonoma, la quale emette bond per finanziare la costruzione di un'opera; una volta ultimata, lo Stato affitta l'infrastruttura

---

<sup>175</sup> Sulla distinzione tra General Obligation Bonds e Revenue Bonds, si veda R. BRUECKNER, *Tax Increment Financing: A Theoretical Inquiry*, in *Journal of Public Economics*, 2001.

dall'autorità stessa attraverso contratti di *lease-back*, pagando un canone periodico che serve a coprire il servizio del debito verso i sottoscrittori dei titoli.

Sotto il profilo contabile l'amministrazione non sta contraendo un prestito, ma sta acquistando un servizio: l'esborso viene registrato come spesa di gestione ordinaria e non viene computato nel calcolo del debito complessivo ai fini del pareggio di bilancio.

Tale scomposizione dell'azione amministrativa frammenta l'unità del bilancio e trasforma queste entità, dotate di entrate proprie e missioni settoriali, in centri di potere autonomi e autoreferenziali che sfuggono al coordinamento politico centrale.

Sotto il profilo giurisprudenziale, la tensione tra l'autonomia di questi enti e la sovranità statale è emersa nel caso *U.S. Trust Co. of New York v. New Jersey*.<sup>176</sup>

In questa sede, la Corte Suprema federale è stata chiamata a valutare il limite del potere dello Stato di modificare unilateralmente gli impegni assunti dalle autorità qualora questi confliggano con l'interesse pubblico generale. La sentenza ha stabilito un rigido standard di tutela basato sulla *Contract Clause*, evidenziando come le autorità possano utilizzare la propria capacità di indebitamento per blindare determinate scelte finanziarie contro future interferenze legislative.

In questo senso, le autorità indipendenti non devono essere considerate meri strumenti contabili, ma veri e propri attori costituzionali.

Il risultato è la creazione di un sistema di flussi finanziari, spesso gravati da tassi di interesse più onerosi a causa della minore garanzia offerta, che rende la contabilità pubblica difficilmente monitorabile dai cittadini. In definitiva, la proliferazione delle Autorità Indipendenti dimostra come la rigidità dei vincoli fiscali non elimini il bisogno di indebitamento, ma lo sposti verso aree grigie dell'ordinamento.

---

<sup>176</sup> Supreme Court, *U.S. Trust Co. of New York v. New Jersey*, (1977).

#### **4.6. Considerazioni finali: il modello USA e l'Europa a confronto**

La crisi americana del 1837 e la crisi dell'Eurozona del 2008 rappresentano due spartiacque all'interno dei rispettivi sistemi.

In entrambi i sistemi lo shock finanziario ha imposto una ridefinizione del rapporto tra democrazia, economia e diritto.

La loro analisi ha mostrato due modalità di governo del debito radicalmente opposte.

L'elemento di distinzione fondamentale risiede nella natura dell'intervento costituzionale.

Negli Stati Uniti del XIX secolo, l'introduzione dei primi vincoli di bilancio nelle Costituzioni statali fu una reazione diretta al fallimento dei grandi investimenti infrastrutturali finanziati a debito. In tale contesto, il vincolo costituzionale non fu percepito come un'imposizione esterna, bensì come uno strumento di auto-tutela democratica volto a rassicurare gli elettori e a ripristinare la credibilità degli Stati membri agli occhi dei mercati internazionali.

Nel panorama europeo la revisione dei testi costituzionali non è nata da un movimento interno, ma da pressioni esterne e da obblighi pattizi.<sup>177</sup>

Qui, la norma costituzionale è stata utilizzata come garanzia di solvibilità verso i mercati, trasformando la Carta Fondamentale in uno strumento di assicurazione finanziaria piuttosto che di protezione dei diritti.

In Europa, il rigore è stato percepito come un parametro per garantire la tenuta della moneta unica, creando una tensione tra la legittimità democratica e gli obblighi derivanti dai trattati.

Un ulteriore elemento di distinzione risiede nella diversa gestione della flessibilità. Sebbene entrambi i sistemi cerchino di bilanciare disciplina e crescita, il modello statunitense poggia su un paradosso vitale: la rigidità ferrea degli Stati membri è controbilanciata dalla libertà fiscale quasi assoluta del governo federale.

---

<sup>177</sup> Primo fra tutti il Fiscal Compact che ha imposto la costituzionalizzazione del rigore come obbligo pattizio.

Al contrario, l'architettura dell'Unione Europea, priva di un vero bilancio federale redistributivo, costringe gli Stati a sopportare il peso del rigore senza beneficiare di stabilizzatori automatici che renderebbero il sistema resiliente.

Il confronto dimostra che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, sebbene nata dalla medesima esigenza, produce risultati diametralmente opposti a seconda del grado di integrazione politica e fiscale del sistema di riferimento.

Il modello americano insegna che un vincolo rigido può funzionare solo se inserito in una struttura federale che garantisca la necessaria elasticità per proteggere i diritti sociali e la stabilità democratica durante le fasi critiche del ciclo economico.

La sfida per l'Europa resta quella di evolvere verso un modello di federalismo fiscale che sappia coniugare la responsabilità dei singoli con una reale capacità di intervento solidale del centro. Solo dotando l'Unione di una propria capacità fiscale sarà possibile trasformare i vincoli costituzionali da meri strumenti di disciplina in pilastri di una nuova sovranità capace di affrontare le crisi cicliche di varia natura che stiamo vedendo essere sempre più frequenti.



## CONCLUSIONI

Il percorso d'indagine svolto nel presente lavoro ha permesso di analizzare come le crisi economiche fungano da vere e proprie spinte verso il mutamento costituzionale.

Se, come evidenziato in sede introduttiva, il nesso tra diritto ed economia è imprescindibile, la gestione della Grande Recessione e delle crisi successive ha dimostrato che tale legame si è trasformato in un vincolo di subordinazione: il primato della decisione politica è stato compromesso dal rigore dei criteri di bilancio.

Le basi teoriche gettate nel primo capitolo sono state essenziali per comprendere questa evoluzione. La ricostruzione del concetto di Costituzione economica ha rivelato come questa non sia una semplice cornice statica, ma un concetto dinamico in cui si scontrano visioni opposte dello Stato.

Da questa prima analisi è emerso come il passaggio dai modelli classici del costituzionalismo economico alle attuali configurazioni sia stato segnato da una giuridicizzazione di variabili macroeconomiche un tempo lasciate alla discrezionalità politica.

Dall'analisi comparata del caso italiano e dei modelli tedesco, francese e spagnolo, emerge un dato inequivocabile: la crisi del 2008 ha segnato il superamento dell'idea di bilancio come semplice atto formale.

Nel panorama italiano, l'inserimento del principio del pareggio in Costituzione ha trasformato il bilancio in una norma-parametro gerarchicamente superiore, capace di condizionare l'attuazione dei diritti sociali. Se nel disegno originario dei padri costituenti l'articolo 81 doveva essere lo strumento per rendere effettivo il programma di trasformazione sociale, la riforma del 2012 ha invertito questa logica, rendendo la stabilità finanziaria il presupposto necessario per la garanzia dei diritti stessi.

La ricerca ha evidenziato una dicotomia profonda nella gestione del limite fiscale.

In Europa, la risposta alla crisi è stata caratterizzata da un processo di costituzionalizzazione indotta dall'alto.

Il *Fiscal Compact* ha costretto gli Stati membri ad una standardizzazione dei propri testi fondamentali, creando una tensione tra gli obblighi sovranazionali e la legittimità democratica interna.

In questo scenario, l'analisi comparata ha rivelato risposte nazionali profondamente eterogenee: se la Germania ha funto da apripista con il rigoroso *Schuldenbremse*, elevando il freno al debito a dogma costituzionale presidiato dal controllo del Tribunale Federale, la Spagna ha offerto l'esempio di una riforma dell'articolo 135 rapidissima e quasi imposta dai mercati.

Diversamente, la Francia ha optato per una via mediana, evitando di irrigidire eccessivamente il testo del 1958 e preferendo una legge organica di coordinamento che garantisca una traiettoria di rientro senza rinunciare alla flessibilità tipica del suo parlamentarismo razionalizzato.

Al contrario, negli Stati Uniti, il sistema ha dimostrato una resilienza diversa: la rigidità dei vincoli a livello statale non ha intaccato la flessibilità del livello federale.

Il paradosso del *Debt Ceiling* e l'assenza di un obbligo di pareggio nella Costituzione federale permettono a Washington di agire come stabilizzatore sistemico, una funzione che l'Unione Europea, priva di una reale capacità fiscale comune, non è ancora in grado di assolvere pienamente.

Un altro elemento centrale emerso, fondamentale per comprendere l'evoluzione del costituzionalismo moderno, è il protagonismo delle Corti Costituzionali.

I giudici si sono trovati a dover bilanciare la tenuta dei conti pubblici con la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti.

Al contempo, la gestione delle crisi ha favorito una scomposizione del potere finanziario a favore di autorità tecniche e indipendenti, spostando il baricentro decisionale dal Parlamento a organismi dotati di competenze specialistiche.

In conclusione, la ricerca dimostra che il costituzionalismo economico non è una disciplina statica, ma un campo in continua evoluzione sotto la spinta delle

necessità emergenziali. Di fronte alle diverse crisi cicliche di varia natura che stiamo vedendo essere sempre più frequenti, da quelle finanziarie a quelle pandemiche e geopolitiche, l'architettura basata esclusivamente sul rigore normativo e sulla responsabilità dei singoli Stati appare oggi insufficiente.

La risposta all'interrogativo che ha mosso l'intero lavoro, fino a che punto sia legittimo limitare la discrezionalità dei governi, risiede nel superamento di un rigore apparentemente ingiustificato.

La vera sfida non è la ricerca di nuovi vincoli, bensì l'evoluzione verso un modello di federalismo fiscale maturo.

Solo attraverso la creazione di una sovranità fiscale comune sarà possibile trasformare i vincoli costituzionali da meri strumenti di disciplina contabile in pilastri di una sovranità resiliente.

È questa l'unica strada per restituire alla Costituzione economica la sua funzione originaria, quella di essere uno strumento al servizio della stabilità, ma soprattutto della dignità, capace di garantire i diritti fondamentali di ogni cittadino.



## BIBLIOGRAFIA

Amato, G. (1979) *Le decisioni di bilancio e la Costituzione*. Milano: Giuffrè

Amatucci, A. – Azzariti, G. – Conso, G. – Cuocolo, F. – Donati, F. – Elia, L. - Fois S. – Paladin, L. – Pizzorusso, A. – Zagrebelsky, G. (1993) *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 della costituzione*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991. Milano: Giuffrè.

Angelini, F. (Rivista 4, 2012) *Costituzione ed economia al tempo della crisi*. Rivista aic.

Antonini, L. (Rivista 1, 2018) *La corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*. Rivista aic.

Ausina, T.R. (2011) *Spagna. La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*. DPCE online.

Azzariti, G. (2013) *Il costituzionalismo al tempo della crisi*. Laterza: Roma-Bari.

Azzariti, G. (2021) *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?* Laterza: Roma-Bari.

Azzariti, G. (N.1/2013) *Il diritto costituzionale d'eccezione*. Rivistaaic.It

Balassone, F. (2007) *Rainy Day Funds: una soluzione per l'Europa?* Banca d'Italia.

Baldassarre, A. (2007) *Emergenza e Costituzione*. Enciclopedia del Diritto. Milano: Giuffrè.

Baraggia, A. (2017) *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*. Torino: Ghiappichelli.

Bassanini, F. (2013) *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*. Bassanini.it (Pp. 1-12).

Battisti, A. (2023) *La crisi del welfare state in Italia*. Indexlaw.org (Pp.38-52).

Bellocci, M; Fulgenzi, M; Nevola, R. (2011) *La revisione costituzionale degli artt. 41 e 81 Cost.:* *disegni di legge, lavori parlamentari e documentazione di approfondimento*. Corte costituzionale online.it

Bianco, G. (2008) *Costituzione economica e ordine pubblico economico*. Utet giuridica.

Bifulco, R. (Rivista 3, 2011) *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?* Rivistaaic.it

Bilancia, P. (Fascicolo speciale 5, 2019) *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*. Federalismi. it

Bin, R. (2012) *Il pareggio di bilancio è un principio costituzionale?* DPCE Online.

Bognetti, G. (2013) *Diritto costituzionale comparato*. Mucchi editore. (pp- 313 ss).

Bognetti, G. (2007) *La Costituzione economica*. Milano: Giuffrè

- Bonerba, G. (2018) *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli stati regionali: le esperienze italiana e spagnola a confronto*. Gruppodipisa.it
- Bontemps, C. (2012) *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*. Cortecostituzionale.it
- Brancasi, A. (2012) *La riforma dell'art. 81: il pareggio di bilancio tra l'Unione europea e la Costituzione italiana*. Quadernicostituzionali.it
- Brindisi, G. (Fascicolo 1, 2024) *Da Weimar allo Stato forte liberale e al fascismo. Sull'utilità della critica di Franz Neumann a Carl Schmitt per il dibattito sul liberalismo autoritario*. Editoriale Scientifica.
- Brueckner, R. (2001) *Tax Increment Financing: A Theoretical Inquiry*. Journal of Public Economics.
- Butturini, D. (Fascicolo 3, 2016) *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*. Osservatorio costituzionale.
- Carlassare, L. (Fascicolo 1, 2013) *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*. Costituzionalismo.it.
- Carlassare, L. (Fascicolo 3, 2015) *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*. Costituzionalismo.it.
- Cartabia, M. (2013) *Il governo del bilancio tra Costituzione nazionale e vincoli europei*. Giuffrè: Milano. (p.-141 ss).
- Casella, R. (2012) *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*. Forumcostituzionale.it
- Cassese, S. (2012) *La nuova costituzione economica*. Laterza: Roma-Bari.

Cavino, M. (2010) *La quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*. Torino: Giappichelli.

Ceccanti, S. (2010) *Unione Europea, costituzione economica e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale di Francia e Spagna*. Bologna: Clueb.

Cheli, E. (2009) *La riforma del controllo di costituzionalità delle leggi in Francia*. Seminario ASTRID.

Ciaralli, C. (2017) *Istituzioni del federalismo*. (pp. 485-521)

Ciolfi, I. (Fascicolo 3, 2012) *I diritti sociali al tempo della crisi economica*. Costituzionalismo.it

Clifford, F (Volume 8, Issue 2) *The Special Fund Doctrine and Revenue Bond Financing in South Carolina*.

Crisafulli, V. (1973) *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*. Giurisprudenza costituzionale.

D'Andrea, L. (2014) *I principi costituzionali in materia economica*. Consulta online.

De Grazia, D. (2012) *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*. Rivista ianus.

De Vecchi, N. (1993) *Crisi*. Bollati Boringhieri.

Decaro, C. (2012) *La delimitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna, in Costituzione e pareggio di bilancio*. Roma: Luiss University Press.

Della Giustina, C. (2019) *Diritto costituzionale e crisi economica*. Cammino diritto.

Di Donfrancesco, G (2019) *La Germania si libera dal freno al debito per difesa e infrastrutture*. [Ilsole24ore.com](http://Ilsole24ore.com)

Donati, F. (2016) *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*. Lo Stato. (pp. 217 ss)

Donati, F. (Fascicolo 21, 2017) *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*. Federalismi.it.

Fuschi, D. (2023) *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie- Una comparazione tra ordinamenti: Stati uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*. Torino: Ghiappichelli.

Fuschi, D. (2023) *Welfare State e crisi. Le risposte costituzionali in ottica comparata e multilivello*. Federalismi.it

Graziani, A. (1998) *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*. Torino.

Grisostolo, F. E; Rivera I. (2017) *I diritti sociali alla prova degli equilibri di finanza pubblica statale e regionale: Un difficile rapporto di reciproca condizionalità*. Rivista ianus, diritto e finanza. (pp.145-170)

Grosso, E. (2019) *Le trasformazioni delle costituzioni economiche in Europa*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Ibrido, E. (2016) *Il controllo della spesa pubblica negli Stati Uniti: profili costituzionali*. Nomos.

Inda V. (2012) *La Costituzione economica italiana e i vincoli europei*. AIC rivista.

Irti, N. (1998) *La Costituzione economica tra diritto e politica*. Rivista trimestrale di diritto pubblico. (Pp. 505 ss.)

Libertini, M (2018) *La Costituzione economica. Libertà d'impresa ed economia sociale di mercato*. Torino: Giappichelli.

Loria, A. (1899) *La Costituzione economica odierna*. Torino.

Losurdo, F. (2015) *Schuldenbremse e clausola d'identità costituzionale in Germania*. Italian papers on federalism.

Luciani, M. (Volume 6, 2012) *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*.  
Questione Giustizia.

Luther, J. (2012) *Il "freno al debito" tedesco e la sua portata nel diritto comparato*. DPCE Online.

Maino, F. (2021) *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia*. Torino: Ghiappicchelli.

Marazzita, G. (2003) *L'emergenza costituzionale*. Definizioni e modelli, Milano.  
(p.15).

Marchese, C. (2015) *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*.  
Cortecostituzionale.it

Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class*. (pp.30-39).

Mattassoglio, F. (Volume 25, n.77) *Il diritto dell'economia*. (pp. 11-152)

Miccù, R. (Fascicolo 5, 2019) *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?* Federalismi.it.

Morrone, A. (2014) *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*. Quaderni costituzionali. (pp. 86 ss)

Mortati, C (1940) *La costituzione in senso materiale*.

Mortati, C. (2019) *La costituzione di Weimar*. Milano: Giuffrè.

Musso, F. (2025) *La Germania allenta il "freno al debito": prime considerazioni sulla svolta costituzionale*. Diritticomparati.it

Pace, A. (2011) *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*. AIC rivista.

Pajno, S. (Numero 1, 2022) *Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi*. Bilancio comunità persona.

Passarelli, F. (2017) *Ma la Catalogna ha un futuro nella Ue?*. Lavoce.info.

Pisaneschi, A. (2020) *Diritto costituzionale*. Torino: Ghiappichelli (pp-555-576).

Podpiera, Anca Maria (2013) *The Social Impact of Financial Crises Evidence from the Global Financial Crisis*. Policy research working paper.

Predieri, A. (1974) *Costituzione economica e mercato*. Rivista di diritto pubblico.

Rauchway, E. (2008) *The Great Depression and the New Deal: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.

Rivosecchi, G (2020) *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*.  
Giurcost.it

Rivosecchi, G. (2016) *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*. Associazione italiana costituzionalisti.

Ruggeri, A. (2015) *Crisi, emergenza e trasformazioni del costituzionalismo europeo*.  
Napoli. Jovene. (pp. 72 ss.)

Saitto, F. *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*. DPCE Online.

Salazar, C. (Fascicolo 4, 2013) *Crisi economica e diritti fondamentali*. Rivista AIC.

Scuto, F. (2022) *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*. Torino: Ghiappicchelli (pp-1-14).

Seminario, M. (2012) *La cura letale*. Rizzoli.

Spinelli, A. (Numero 2, 2005) *Il federalismo nella storia del pensiero*. The federalist.

Stramacci, M. *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della costituzione*.  
Istanze al legislatore.

Tushnet, M. (2015) *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*. Hart Publishing.

Vandelli, L. (2011) *Il sistema costituzionale della Spagna*. Torino: Ghiappichelli.

Zanichelli, N (1975) *Commentario alla costituzione*. Soc. ed. del Foro Italiano.

## **FONTI GIURISPRUDENZIALI**

Consiglio costituzionale francese, sentenza n. 448/2001.

Consiglio costituzionale francese, sentenza n. 653/2012.

Corte costituzionale federale tedesca, Sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08.

Corte costituzionale federale tedesca, Sentenza del 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12.

Corte costituzionale federale tedesca, Sentenza del 15 novembre 2023, 2 BvF 1/22.

Corte costituzionale federale tedesca, sentenza del 7 settembre 2011, 2 BvR 987/10.

Corte costituzionale federale tedesca, Sentenza del 9 febbraio 2010, 1 BvL 1/09.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 1/1966.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 10/2015.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 188/2015.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 193/2017.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 25/1993.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 250/2013.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 260/1990.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 275/2016.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 292/1989.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 359/2007.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 384/1991.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 54/1958.

Corte costituzionale italiana, sentenza n. 9/1958.

Costituzione degli Stati Uniti d'America (1787).  
Costituzione del Reich (1919).  
Costituzione della Repubblica francese (1958).  
Costituzione spagnola (1978).  
Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (1949).  
Legge organica francese n. 2012-1403 17 dicembre 2012, artt. 11–14.  
Supreme Court, U.S. Trust Co. of New York v. New Jersey, (1977).  
Supreme Court of Hawaii, Convention Center Authority v. Ariyoshi, (1981).  
Supreme Court of Indiana, Enright v. State (1933).  
Supreme Court of Oklahoma, Application of Oklahoma Turnpike Authority,  
(1960).  
Supreme Court of Wisconsin, City of Hartford v. Kirley (1992).  
Supreme Court of West Virginia, State ex rel. Marockie v. Wagoner (1993).  
Supreme Court of West Virginia, State ex rel. School Bldg. Auth. v.  
Marockie (1996).  
Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM, 2  
marzo 2012.  
Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 134/2011.  
Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 157/2011.  
Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 215/2014.  
Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 41/2016.  
U.S. Supreme Court, West Coast Hotel Co. v. Parrish, (1937).