



29 NOVEMBRE 2023

Welfare State e crisi. Le risposte
costituzionali in ottica comparata e
multilivello

di Damiano Fuschi

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano



Welfare State e crisi. Le risposte costituzionali in ottica comparata e multilivello*

di **Damiano Fuschi**

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: L'articolo analizza il ruolo e la funzione del welfare state alla luce degli effetti della pandemia sulla protezione sociale. Esso richiama il concetto di integrazione dell'autorità pubblica per colmare le carenze dei meccanismi di mercato, specialmente nelle situazioni di rischi sociali come la disoccupazione, la malattia e la vecchiaia. L'autore esamina l'evoluzione del concetto di Stato, con particolare agli Stati membri dell'Unione europea, ed evidenzia le contraddizioni e le distonie emerse durante la pandemia, che hanno influenzato gli assetti economici e sociali.

Title: Welfare State and Crisis. Constitutional responses from a comparative and multilevel perspective

Abstract [En]: The article analyzes the role and function of the welfare state considering the effects of the pandemic on social protection. It invokes the concept of supplementing public authority to fill the shortcomings of market mechanisms, especially in situations of social risks such as unemployment, illness and old age. The author examines the evolution of the concept of the state, with particular reference to the European Union, and highlights the contradictions and dystonies that emerged during the pandemic, which affected economic and social arrangements.

Parole chiave: welfare state; pandemia; Unione Europea; integrazione; protezione sociale

Keywords: welfare state; pandemic; European Union; integration; social protection

Sommario: 1. Premessa. 2. Cittadinanza e diritti sociali. 3. L'Unione europea: funzione e ruolo nelle politiche degli Stati Membri. 4. La crisi del debito negli Stati membri dell'Unione europea. 5. Regole fiscali e procedure di bilancio. 6. La ratifica e l'implementazione del *Fiscal Compact*. 7. Il vincolo di bilancio nella tradizione costituzionale italiana. 8. I vincoli di bilancio in altri sistemi costituzionali: il caso della Grecia e del Portogallo. 9. Pandemia e Welfare State. 10. Conclusioni.

1. Premessa

La pandemia ha avuto importanti effetti sui meccanismi di protezione sociale, riproponendo l'esigenza di analizzare ruolo e funzionalità del welfare state.

Una delle più efficaci sintesi teoriche del ruolo dello stato sociale, con particolare riferimento al ruolo dei sistemi sanitari, in un sistema economico fondato sulla sovranità del consumatore e sulla libertà d'impresa è contenuta in un saggio di Arrow del 1963 "Uncertainty and the welfare economics of medical care": quando gli operatori privati non sono in grado di soddisfare le esigenze dei consumatori, l'autorità pubblica interviene a integrazione delle carenze dei meccanismi di mercato.¹ L'inadeguatezza dei mercati si manifesta tipicamente nell'incapacità privata di fornire tutela contro i grandi rischi dell'esistenza, quali

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ K. J. ARROW, *Uncertainty and the welfare economics of medical care*, in *Uncertainty in economics*, Elsevier, 1978, p. 345–375.

disoccupazione, malattia e vecchiaia. Gli interventi nelle aree indicate possono essere caratterizzati anche dal riferimento all'intera popolazione, senza discriminazioni: l'universalismo implicito nella visione più compiuta alla base del welfare è fondamentalmente inteso come meccanismo insostituibile di coesione sociale. Eventuali esigenze redistributive devono essere ricondotte, oltre che alla limitazione degli accessi a specifiche prestazioni (come le pensioni), alle modalità di finanziamento specificamente adottate.

In questo contesto, in cui sia l'ideologia dominante sia la politica economica sono state lontane dai principi ispiratori del welfare state, si è manifestata la pandemia con effetti profondi sugli assetti economici e sociali.

Le modalità di intervento preesistenti di sostegno del reddito si sono rivelate inadeguate o inesistenti, imponendo l'attivazione estemporanea di meccanismi assistenziali di grande entità.

Scopo di questo contributo è quello di indagare i percorsi giuridici che hanno caratterizzato l'economia degli Stati membri dell'Unione europea negli ultimi trent'anni e, soprattutto, individuare quei meccanismi che, con una logica cumulativa, hanno portato ad una crisi della finanza pubblica ibridando il modello di Stato. Possiamo, pertanto tracciare una evoluzione del concetto stesso di Stato verso una formazione sovranazionale *sui generis*, l'Unione europea, che presenta profili propri di uno Stato-nazione in alcuni aspetti, si comporta come una Federazione in altri ma è foriera di contraddizioni e distonie, su tutte, ai fini della trattazione ricordiamo i dislivelli potestativi introdotti con il *six pack* che, nella sostanza, diedero alla Germania un potere di veto nella gestione della politica economica europea. Fattispecie, questa, che non è ammissibile in nessuna Federazione o Confederazione.²

L'interrogativo alla base di questa ricerca è relativo al grado di influenza che le regole finanziarie ed economiche progettate ed approvate dagli Stati membri, anche con strumenti esterni all'Unione europea, hanno avuto sui concetti fondanti dell'idea di Stato sociale e come siano stati gestiti all'interno della semantica costituzionale. Particolare attenzione è rivolta alle politiche che attuano il c.d. welfare state e la possibilità dello Stato di contrarre debito. L'evidenza del passato ha messo in luce che, per ottemperare a vincoli di tipo generale, spesso in linea con la politica economica tedesca, alcuni Stati dell'Unione hanno dovuto rivedere le proprie politiche economiche non secondo una logica di programmazione ma incalzati dall'urgenza di produrre risultati positivi, finendo così per operare tagli lineari alla spesa pubblica a scapito della programmazione pluriennale. Questa fattispecie ha messo in crisi i diritti costituzionalmente garantiti del presente, si veda su tutti il diritto alla salute, e ha compromesso alcuni diritti delle generazioni future, si pensi ai sistemi pensionistici in crisi.

² D. SEIKEL, *Flexible austerity and supranational autonomy. The reformed excessive deficit procedure and the asymmetry between liberalization and social regulation in the EU*, in *JCMS: Journal of common market studies*, fasc. 54, 6, 2016, p. 1398–1416.

Questa situazione, latente da almeno un decennio, è apparsa con tutta la sua urgenza quando il mondo intero si è trovato a dover fronteggiare la pandemia da Covid-19.

2. Cittadinanza e diritti sociali

Il welfare state è un sistema socio-politico-economico in cui lo Stato si assume la responsabilità di promuovere la sicurezza e il benessere sociale ed economico dei cittadini.³ In altre parole, lo Stato si impegna a garantire una serie di servizi pubblici, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la previdenza e l'assistenza sociale, al fine di migliorare la qualità della vita dei propri cittadini.

Questi ultimi sono i principali beneficiari delle politiche sociali messe in atto dallo Stato, che mirano a garantire loro un tenore di vita adeguato e a proteggerli da eventuali rischi sociali ed economici.

La cittadinanza è un concetto complesso e dinamico che assume una molteplicità di significati a seconda del punto di vista prospettico dal quale la si osserva.⁴ Nonostante i continui mutamenti di tale istituto, le diverse discipline socio-giuridiche lo studiano attentamente. Tuttavia, è difficile trovare una definizione che ricomprenda nella sua globalità la nozione di cittadinanza.⁵ All'interno del concetto di cittadinanza è possibile distinguere contemporaneamente quattro aspetti differenti: uno status, un insieme di diritti, una nozione di identità e appartenenza e una chiave per partecipare attivamente nella società in cui si risiede.⁶ La cittadinanza descrive adeguatamente il significato di appartenenza ad una comunità, diviene lo strumento giuridico tramite cui esercitare i diritti politici, civili e sociali.⁷ Quest'ultimo aspetto è fondamentale poiché abbiamo visto come durante una crisi, pur rimanendo all'interno del sistema dell'Unione europea, si vadano a delineare diversi livelli di erogazione dei diritti in base allo Stato membro preso in considerazione, ciò porta innanzitutto ad una contrazione del principio di eguaglianza che dovrebbe essere alla base della condivisione del medesimo *status* di cittadino.⁸

Questo fattore relativo al principio di uguaglianza mette a dura prova i diversi tentativi di razionalizzazione di alcuni aspetti dell'Unione che, come già evidenziato, è una entità sovranazionale *sui generis*.⁹ Infatti, analizzando le modalità di erogazione delle prestazioni sociali ci troviamo di fronte ad un

³ D. DONATI, *Origini e sviluppo dei sistemi di welfare. Basi Costituzionali e definizioni della materia*, in *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, G GIAPPICHELLI EDITORE, 2014, p. 185–198.. Per una prospettiva multidisciplinare si veda anche: R. CERAOLO, *Il welfare state in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie.*, in *Quaderni di Intercultura*, 2011.

⁴ A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Cacucci, 2020.

⁵ G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, CEDAM, Padova, 1998.

⁶ *Ibidem*.

⁷ A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, op. cit.

⁸ Cfr: C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, 1966.; F. POLACCHINI, *Solidarietà, doveri e cittadinanza europea*, in *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze University Press, 2022, p. 18–39.

⁹ M. BONINI, *I principi dello Stato di diritto nell'Unione europea: un difficile percorso fra rivendicazione della "identità costituzionale" e affermazione della "condizionalità"*, in *WE, THE PEOPLE OF THE UNITED EUR*, 2022, p. 105.

vulnus, soprattutto, quando andiamo a trattare la mobilità dei cittadini nello spazio europeo.¹⁰ Aspetto, quest'ultimo, che ha generato un discreto numero di casi giudiziari tra gli Stati membri volti ad individuare chi dovesse pagare le prestazioni sociali erogate a un cittadino europeo in uno Stato diverso da quello di cui possiede la cittadinanza nazionale.¹¹

A questo punto della trattazione, mettendo in relazione lo status giuridico dei cittadini europei e i livelli sociali garantiti dalle Costituzioni nazionali e dai Trattati, ci dobbiamo interrogare su due aspetti: le prestazioni sociali sono fruibili da ogni cittadino europeo in ogni Stato? Esiste una prestazione minima che tutti gli Stati devono garantire ad ogni cittadino europeo? La risposta a queste due domande non può essere lineare e semplicemente affermativa poiché gli Stati mantengono un importante ruolo nell'erogazione delle prestazioni sociali.

La cittadinanza europea è un concetto complesso e dinamico che assume una molteplicità di significati a seconda del punto di vista prospettico dal quale la si osserva.¹² Essa rappresenta un anello di congiunzione tra cittadini nazionali, istituzioni dell'Unione e Stati membri e simboleggia la comune appartenenza dei cittadini degli Stati membri alla costruzione comunitaria.¹³ Questo istituto non è solo un processo di integrazione economica tra gli Stati membri, ma anche la costruzione di un'area sociopolitica basata sui valori condivisi dai popoli che partecipano al progetto unitario da diverse decadi.¹⁴

La Corte di giustizia ha affermato che la cittadinanza europea costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri¹⁵, andando oltre la prospettiva economica con cui fino a quel momento aveva sviluppato la posizione giuridica dei cittadini nazionali.¹⁶ La cittadinanza Ue non ha solo la caratteristica di aggiungersi alla cittadinanza nazionale, ma può diventare uno dei motori del processo di integrazione europea e l'emblema di una comunità sovranazionale, democratica e solidale identificabile con il territorio dell'Unione.¹⁷

Lo *status* di cittadino europeo comporta per i suoi titolari un insieme di situazioni soggettive che derivano dalle norme dei Trattati e dalle conseguenti disposizioni di attuazione adottate dalle istituzioni europee.

¹⁰ G. CORDINI, *Jan Amos Comenius e la cittadinanza europea: profili costituzionali*, in *Federalismi.it* (2/12/2009)

¹¹ D. FUSCHI, *La tutela multilivello del diritto alla salute. Istanze convergenti tra necessità sovranazionali e nuovi modelli di governance*, in *STALS*, fasc. 2023, 3, 2023, p. 1–22.

¹² A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 15, 2010, p. 1031–1041.

¹³ A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, *op. cit.*

¹⁴ A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, *op. cit.*

¹⁵ Corte di Giustizia, Sentenza del 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Causa C-184/99, p. 31.

¹⁶ S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2021.

¹⁷ G. SAPUTELLI, *L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*, in *IPOF (Italian Papers on Federalism)*, n. 1-2, 2015

Alcuni di questi sono diritti che sono tradizionalmente considerati di stretta competenza nazionale e incidono in maniera pregnante sul tradizionale contenuto della cittadinanza.¹⁸

I cittadini degli Stati membri, ai sensi dell'art. 18, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), hanno il diritto di circolare liberamente e soggiornare all'interno del territorio dell'Unione europea senza essere discriminati in base alla loro nazionalità. Tale fattispecie offre ai cittadini degli Stati membri l'accesso ai diritti sociali sul territorio dei Paesi membri ospitanti sotto determinate condizioni. Il lavoratore europeo ha una grande libertà di circolazione, di soggiorno e di essere trattato allo stesso modo dei cittadini nazionali in termini di condizioni di impiego e di accesso alle prestazioni sociali.¹⁹ Tuttavia, la libera circolazione dei cittadini economicamente inattivi è limitata dalla direttiva 2004/38/CE. In altre parole, il diritto dell'Unione non garantisce che tutti i cittadini europei abbiano un accesso paritario alla solidarietà transfrontaliera ma garantisce la circolazione per i lavoratori conferendo una preminenza al diritto al lavoro. I Trattati assegnano all'Unione un generico compito di promozione e competenze normative di sostegno e completamento rispetto all'organizzazione e all'erogazione dei benefici sociali che compongono lo Stato sociale.

Il diritto dell'Ue non può sostituirsi a quello nazionale né può imporre un'armonizzazione delle discipline. Conservando l'egemonia sulla configurazione e l'erogazione dei diritti sociali²⁰, gli Stati membri detengono il ruolo di “*Lord of the solidarity*”.²¹ La cittadinanza europea opera in un ambiente difficile, reso ancora più ristretto dalle conseguenze della crisi economica iniziata nel 2008. Gli effetti della crisi si sono protratti fino allo scoppio della pandemia da Covid-19, infatti, i sistemi sanitari erano già molto sotto pressione a causa dei tagli lineari alla spesa effettuati per rientrare nei parametri imposti dai vincoli di bilancio.²² Al fine di arginare la crisi del 2007-2008, gli Stati membri e le istituzioni europee hanno adottato misure di austerità che hanno ridimensionato i sistemi sociali nazionali. Siffatte misure influenzano e limitano l'organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e si trovano all'interno del contesto europeo di stringenti disposizioni vincolanti.²³

¹⁸ A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, op. cit.

¹⁹ S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilaastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, fasc. 49, 4, 2018, p. 557–578.

²⁰ Si faccia riferimento per la tematica delle cure ospedaliere prestate in Stato diverso dal proprio alla sentenza della Corte di Giustizia Europea (CGUE) (Terza Sezione) del 9 ottobre 2014 Elena Petru contro Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Sibiu e Casa Națională de Asigurări de Sănătate

²¹ A. NATO, *Downsizing the EU rule of law at the time of the European welfare system retrenchment*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 22, 4, 2020, p. 1071–1093.

²² L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM (Wolters Kluwer Italia), 2020.

²³ D. FUSCHI, *La tutela multilivello del diritto alla salute. Istanze convergenti tra necessità sovranazionali e nuovi modelli di governance*, op. cit.



Una inversione di tendenza si registra nelle misure sociali erogate tramite il supporto economico del fondo Next generation – EU e, conseguentemente, dai Piani di Ripresa e Resilienza Nazionali (PNRR). L'Unione Europea ha affrontato la crisi economica del 2007 e la pandemia da COVID-19 in modi molto diversi, riflettendo le diverse sfide poste da queste due crisi.

La crisi economica del 2007 è stata innescata da un crollo del mercato immobiliare negli Stati Uniti che ha portato a un'ampia crisi finanziaria. Le banche europee, molte delle quali erano pesantemente esposte ai mutui *subprime* negli Stati Uniti, sono state duramente colpite.²⁴

L'Unione Europea ha risposto alla crisi attraverso una serie di misure di salvataggio per stabilizzare il sistema bancario. Questo ha incluso l'iniezione di liquidità nel sistema finanziario da parte della Banca Centrale Europea. Tuttavia, queste misure hanno portato a un aumento significativo del debito pubblico in molti paesi dell'Ue.

La pandemia iniziata nel 2020, d'altra parte, ha presentato una sfida molto diversa. Non solo ha causato una crisi sanitaria, ma ha anche portato a una profonda recessione economica a causa delle misure di *lockdown* necessarie per controllare la diffusione del virus.

In risposta a questa crisi, l'Ue ha adottato un approccio più mirato e condizionato. Ha mobilitato tutte le risorse a disposizione per aiutare gli Stati membri a coordinare le loro risposte nazionali e ha fornito informazioni obiettive sulla diffusione del virus e sugli sforzi per contenerlo. Inoltre, l'Ue ha coordinato uno sforzo congiunto per garantire la produzione e la consegna di un quantitativo sufficiente di vaccini. Un esempio di questo approccio condizionato è il pacchetto REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), che assegna risorse supplementari alla politica di coesione per gli anni 2021-2022. Questo pacchetto è stato progettato per aiutare le regioni più colpite dalla pandemia a superare gli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali. Inoltre, è stato progettato per favorire la transizione verde e digitale e resiliente di economia e società.

In sintesi, mentre l'intervento dell'Ue durante la crisi economica del 2007 è stato più incentrato sul salvataggio delle banche e sulla stabilizzazione del sistema finanziario, la risposta alla pandemia da COVID-19 è stata più focalizzata sulla mitigazione dell'impatto socioeconomico della pandemia e sul sostegno alla ripresa dei Paesi dell'Ue attraverso investimenti mirati e condizionati. Questo riflette un cambiamento nell'approccio dell'Ue alle crisi, con un maggiore focus sulla resilienza a lungo termine e sulla sostenibilità.²⁵

²⁴ R. OLIVARES-CAMINAL, *The EU architecture to avert a sovereign debt crisis*, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, fasc. 2011, 2, 2012, p. 167–197.

²⁵ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, in *CISR: CENTRO ITALIANO PER LO SVILUPPO DELLA RICERCA*, fasc. 76, 2023.

2. L'Unione europea: funzione e ruolo nelle politiche degli Stati Membri

A partire dal 2007 euroscetticismo e sovranismo hanno messo a dura prova la tenuta politica dell'Unione europea, aspetto insidioso è la diffusa percezione che l'Ue sia una entità separata, distinta e indipendente dai Paesi membri che la compongono.²⁶ La distonica percezione del ruolo dell'Ue nelle vite dei cittadini è un fatto di rilievo poiché ciò segna una crisi democratica generale e, in particolar modo, dell'Europa. Il Parlamento europeo è eletto dai cittadini, gli esecutivi nazionali lavorano a stretto contatto con la Commissione, tuttavia, nell'immaginario comune le decisioni prese a Bruxelles sono frutto di tecnici non eletti.²⁷ Più di mezzo secolo di politiche comuni, ha fatto sì che la sovranità nazionale sia oggi innervata di Europa in ogni suo aspetto concreto, soprattutto all'interno dall'Unione monetaria²⁸ Tuttavia, anche se certi di non arrivare ad una chiara risposta esaustiva, è interessante interrogarsi su cosa sia l'Unione europea. In un'intervista del 1992, il premier spagnolo Gonzales raccontò un aneddoto istruttivo sul Trattato di Maastricht. Quando si decise di cambiare il nome di quella che allora si chiamava Comunità europea, l'ex premier spagnolo ricorda che nel Consiglio vi fu un momento di serio imbarazzo: «[D]opo esserci accordati sul termine Unione europea, era necessario definire che cosa essa fosse, altrimenti nessuno ci avrebbe capito. Alla fine, decidemmo che l'Unione europea era un'unione di popoli. Esausti per lo sforzo, passammo ad altro perché avevamo molte difficoltà a rispondere alla ovvia domanda successiva, che cosa s'intende per unione di popoli?».

La dottrina accademica non si è distinta per essere giunta a risultati più chiari. Negli anni Ottanta, William Wallace definì l'Unione come “meno di una federazione, ma più di una organizzazione internazionale: una sorta di Ufo politico-istituzionale”.²⁹ A ogni revisione dei Trattati, il dibattito si è riaperto, nello sforzo di far rientrare la nuova realtà Ue entro le categorie classiche di «federazione» «confederazione» «impero» (anche se non imperialista). Sono state anche coniate definizioni più fantasiose, come quelle di «condominio», «demoi-crazia», «Stato regionale».³⁰

L'Unione europea è, senza dubbio, una “*polity* sperimentale”,³¹ il cui esempio più eclatante e durevole di sperimentalismo riguarda l'interpretazione delle norme e la giurisdizione.

Il problema dell'approccio sperimentale riguarda la programmazione delle “prove istituzionali” e gli aspetti consuetudinari che queste prove generano, sia che esse siano esperienze positive o negative lasciano nel substrato giuridico dell'Unione una traccia. Al centro del concetto stesso di sovranità, che sia

²⁶ M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, in *il Mulino*, fasc. 70, 2, 2021, p. 10–24.

²⁷ M. BALDUCCI, *Tra euroscetticismo e eurorealismo*, in *Tra euroscetticismo e eurorealismo*, 2019, p. 287–308.

²⁸ M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, *op. cit.*

²⁹ W. WALLACE, *Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, Notre Europe Paris, 2003.

³⁰ M. FERRERA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit e pandemia*, *op. cit.*

³¹ *Ibidem.*

statale o di un ente sovranazionale, risiede l'interpretazione delle norme e la gerarchia delle fonti.³² Si evidenzia, pertanto, come in seguito all'introduzione di due principi vincolanti da parte della Corte di Giustizia si è sviluppato il rapporto tra diritto dell'Unione e diritto interno.

Vediamo, quindi, come da un lato, il principio di supremazia del diritto comunitario rispetto a quello nazionale (cfr. sent. F. Costa vs. Enel)³³ e dall'altro, il principio di applicabilità diretta del diritto comunitario (cfr. sent. Van Gend and Loos)³⁴ abbiano plasmato l'intero *corpus* normativo del diritto dell'Ue. Questi principi, teorizzati in due sentenze molto dottrinarie, hanno segnato uno spartiacque nel rapporto tra Stati ed Unione, infatti, nessun governo si è opposto a queste sentenze e la maggior parte dei tribunali nazionali non ha mai sollevato obiezioni, pertanto, in estrema sintesi, vediamo come due atti di giurisdizione hanno conferito ad una associazione tra governi nata da un Trattato internazionale un potere tipico delle forme di stato federali o confederali. Principi, che nel corso dei decenni, sono stati suggellati anche dalle Costituzioni nazionali, chiaro esempio di questa evoluzione è l'art. 117 della Costituzione italiana.³⁵

In seguito alle misure economiche adottate dall'Unione la maggioranza degli economisti è oggi concorde nel riconoscere che queste ebbero un effetto negativo sull'economia reale dell'area Euro, mettendo, inoltre, in seria difficoltà l'Europa del Sud. Le riforme del 2011-2012 (il particolare il sistema di voto per la procedura di deficit eccessivo), come già accennato, conferirono, di fatto, alla Germania un potere di veto nella gestione della politica fiscale europea. Né le federazioni né le confederazioni ammettono la presenza di dislivelli potestativi come quelli formalizzati dal *Six Pack* nel 2011.³⁶ Il Consiglio europeo è spesso accostato alle Camere alte dei sistemi federali, quelle che rappresentano le unità sub-federali del corpo elettorale.³⁷ Nel Senato americano o nel Consiglio degli Stati della Svizzera ciascuno Stato/Cantone ha però lo stesso numero di voti: è una delle condizioni perché si possa parlare di un'unione democratica

³² J. ZILLER, *L'Interpretazione Conforme Ai Principi Generali E Diritti Fondamentali Ue (Interpretation in Conformity with the General Principles and Fundamental Rights of the European Union)*, «l'interpretazione conforme al diritto dell'unione europea profili e limiti di un vincolo problematico-Atti del Convegno inaugurale del Dottorato di ricerca «Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali» del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara» (2015)

³³ Sentenza della Corte del 15 luglio 1964. Flaminio Costa contro E.N.E.L. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Giudice conciliatore di Milano - Italia

³⁴ Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963. NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tariefcommissie – Paesi Bassi

³⁵ Cfr. ex multis: M. P. CHITTI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 30, 6, 2002, p. 1401–1426.; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le regioni*, fasc. 29, 5, 2001, p. 803–840.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, fasc. 29, 6, 2001, p. 1203–1212.

³⁶ Per un approfondimento si veda, ex multis, P. B. DI RUFFIÀ, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di Stato" e le "forme di governo": le costituzioni moderne*, Giuffrè, 1988.

³⁷ T. E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, 2017, p. 63–67.

di popoli. È vero che in Germania i voti dei *Länder* dipendono dalla popolazione: ma il *Bundesrat* – la camera alta – ha una posizione subordinata rispetto al *Bundestag*, mentre nella Ue è il Consiglio a dominare. Questo ha condotto fattivamente ad una preminenza della Germania nel controllo e nella definizione delle politiche dell’Unione.

Il problema che qui si vuole sottolineare, tuttavia, non è il fatto che vi sia stata o vi sia una preminenza tedesca o di qualsiasi altro Stato dell’Unione, ma quali decisioni politiche sono derivate da quella visione, che in quel preciso momento storico aveva una chiara connotazione, e quali strumenti giuridici sono stati configurati. La Germania, divenuta motrice dell’Europa ha tracciato una linea tra buoni e cattivi: gli Stati cicala del sud, di cui la Grecia³⁸ era la massima espressione, e le operose formiche del nord Europa. L’essenza del problema risiede nell’inversione di 180 gradi della politica europea promossa da Berlino. Come è stato rimproverato a Merkel e Schäuble da Joshka, Habermas, Offe ed altri intellettuali tedeschi, si è passati da una politica basata sull’europeizzazione della Germania, la cui base concettuale era l’integrazione, ad una politica indirizzata alla germanizzazione dell’Europa, fondata sull’imposizione dell’ordoliberalismo.³⁹ L’assunto che la crisi finanziaria riflettesse essenzialmente l’irresponsabilità fiscale del Sud era discutibile fin dall’inizio. Naturalmente, i Paesi del Sud erano irresponsabili e, nel caso della Grecia, anche mendaci. Ma gli speculatori attaccarono l’euro perché l’assenza del *backstop* – e la rigida posizione tedesca – consentiva loro di scommettere sulla sua caduta, facendo enormi profitti. La retorica pubblica tedesca continuò, tuttavia, per anni a sostenere la tesi originaria, a parlare di pagelle e compiti a casa, di formiche e di cicala. Condizione che portò concretamente al rischio di una uscita della Grecia dalla Moneta Unica.

3. La crisi del debito negli Stati membri

Tra il 1992 e il 1997, il rapporto medio tra debito e PIL degli Stati membri è cresciuto quasi del 16%, passando dal 60% al 75%.⁴⁰ Tra il 1998 e il 2003, è diminuito del 4,3%. Considerando che il secondo periodo considerato è stato caratterizzato da una forte crescita economica, questo non è da considerare come un ottimo risultato. Valutando la performance media, quindi, gli stati UE non hanno ridotto i loro rapporti debito/PIL negli ultimi anni, nonostante la *fiscal rule* introdotta col trattato di Maastricht.

³⁸ L’8 settembre 2023 per la prima volta dal 2012 la Grecia esce dalla zona “spazzatura”. L’agenzia Dbrs nel suo aggiornamento periodico ha portato il rating del Paese a livello *investment grade*, fuori cioè dalla zona “junk”, livello che limita in maniera consistente l’accesso dei capitali verso i titoli del debito sovrano. Cfr: <https://www.dbrsmorningstar.com/research/420402>

³⁹ W. D. GRUNER, *Is the German Question-is the German Problem back? The Role of Germany in Europe from an Historical Perspective*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2017, p. 341–373.

⁴⁰ M. D. BORDO *et al.*, *A fiscal union for the euro: Some lessons from history*, in *CESifo Economic Studies*, fasc. 59, 3, 2013, p. 449–488.

Dietro la performance media, tuttavia, analizzando singolarmente gli Stati membri, troviamo scenari molto distanti gli uni dagli altri. Alcuni paesi, come Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Svezia e Regno Unito, erano riusciti a ridurre il proprio rapporto debito/PIL già durante la seconda metà degli anni '80⁴¹. Gli Stati più grandi della UE hanno visto crescere il proprio rapporto debito/PIL tra il 1992 e il 1997, mentre gli Stati medio/piccoli hanno avuto performance nettamente migliori. Questo pattern è continuato dopo il 1998, quando gli Stati medio/piccoli hanno affrontato diminuzioni nei loro rapporti debito/PIL meno significative di quelle degli stati più grandi. Pertanto, la *fiscal rule* dell'Unione Europea è riuscita molto poco nell'intento di stabilizzare il rapporto medio tra debito e PIL, e la sua efficacia è molto differente tra i diversi stati, pertanto, non si è giunti all'obiettivo di uniformare, almeno in parte, questi aspetti.

Tutti i Paesi UE, a eccezione di Grecia e Austria avevano già visto miglioramenti nei propri saldi di bilancio nella seconda metà degli anni '80, quando la crescita economica aumentò in Europa in confronto alla fine degli anni '70 e ai primi anni '80. Al contrario, la comparazione tra gli avanzi primari medi nel periodo 1992-1998 e nel periodo 1986-1991 mostra che solo cinque stati - Belgio, Grecia, Irlanda, Italia e Paesi Bassi - hanno ottenuto miglioramenti dopo l'adozione del trattato di Maastricht. I Paesi più grandi - Germania, Francia, Spagna e Regno Unito - hanno invece visto un aumento del deficit nello stesso periodo. Il deficit medio è migliorato dopo il 1998, ma ciò può essere dovuto alla forte crescita economica del periodo 1999-2000. Con la recessione dell'economia europea, gli avanzi primari hanno iniziato a diminuire nella maggior parte degli stati UE. Vediamo, pertanto, come anche in questo caso si sia seguito un percorso "sperimentale" nell'attuare una politica, quella fiscale, di vitale importanza per l'Unione. Infatti, i dati che raccogliamo a distanza di decenni, ci mostrano un andamento differenziato, apparentemente casuale, frutto più della gestione più o meno oculata della politica interna che non una regia lucida ed efficiente a livello europeo.

4. Regole fiscali e procedure di bilancio

La letteratura in materia di politica economica sostiene che il quadro istituzionale della procedura di pareggio di bilancio è un importante fattore determinante nella performance fiscale di un governo. I bilanci includono le regole formali e informali a governo della redazione della legge di bilancio, la sua approvazione e la sua implementazione.⁴²

Il fulcro di questo ragionamento è che l'elaborazione del bilancio pubblico richiede coordinazione tra gli attori del processo di bilancio. Spesa e deficit eccessivi possono essere evitati se questi attori riconoscono

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² J. VON HAGEN, *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1992

l'externality e tracciano un quadro completo dei costi e benefici delle politiche pubbliche. Questa è la fase in cui emerge l'importanza di regole decisionali e istituzioni nel processo di bilancio. Regole e istituzioni possono portare i politici a decidere di internalizzare questi aspetti.

Sul piano istituzionale possiamo ravvisare due differenti tipi di approccio per la redazione del bilancio annuale dello Stato.

Il primo, il c.d. *delegation approach*, investe di importanti poteri strategici il ramo politico, che è meno connesso a degli interessi particolari rispetto coloro a capo di dipartimenti con portafoglio.⁴³ Nel contesto europeo, questo succede tipicamente con il Ministero delle Finanze. Il *delegation approach* quindi conferisce forti poteri decisionali (quindi avremo una connotazione politica del bilancio) nell'elaborazione dei programmi al ministro delle finanze durante l'iniziale fase di pianificazione del budget. Nella successiva fase di approvazione legislativa, la proposta di bilancio dell'esecutivo deve essere sufficientemente protetta da emendamenti legislativi, al fine di evitare sostanziali cambiamenti; in altre parole, l'esecutivo agisce con un forte potere decisionale sull'agenda economica all'interno del Parlamento. Nella fase finale di implementazione, il ministro delle finanze mantiene forti poteri di controllo sugli effettivi sviluppi di bilancio e ha il potere di correggere e prevenire eventuali deviazioni dal piano finanziario.

Il secondo modello, il c.d. *contract approach* si focalizza su una serie di obiettivi da raggiungere tramite la legge finanziaria, negoziati all'inizio del processo di bilancio.⁴⁴ Tra i partecipanti a queste negoziazioni spesso figurano i leader dei partiti che formano il governo e i membri del ramo esecutivo. Una volta raggiunto un accordo, gli obiettivi sono considerati vincolanti per il resto del processo di bilancio.⁴⁵ In questo caso, è la negoziazione che permette di comprendere le esternalità create dal fondo generale delle tasse. Il ministro delle finanze verifica il rispetto degli obiettivi e ne impone l'attuazione, ma ha poca discrezionalità nella scelta di questi obiettivi. In questo approccio, il potere legislativo tipicamente ha forti diritti a ricevere informazioni vis-à-vis con il potere esecutivo; ciò gli permette di controllare il rispetto, da parte del governo, degli obiettivi fissati.

Il diritto comunitario post crisi si è sviluppato su due principali impostazioni, nel senso di offrire aiuti agli Stati membri in particolare difficoltà e controllare le politiche interne degli Stati membri in materia economica. Le misure adottate, tuttavia, sono estremamente variegata, sia a livello formale sia sul piano sostanziale; tale varietà di strumenti, tuttavia, produce una situazione di grande complessità nel diritto europeo, foriero di incertezze applicative e di dubbi sulla legittimità degli strumenti stessi. Inoltre, è da

⁴³ M. HALLERBERG *et al.*, *The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries*, in *European Journal of Political Economy*, fasc. 23, 2, 2007, p. 338–359.

⁴⁴ A. ALESINA-R. PEROTTI, *Fiscal discipline and the budget process*, in *The American Economic Review*, fasc. 86, 2, 1996, p. 401–407.

⁴⁵ J. VON HAGEN, *Budgeting institutions and public spending*, in *Fiscal Management*, 2005.

rilevare il ruolo del semestre europeo rispetto alla dimensione sociale in Europa. Il, Semestre europeo, che è un organo di coordinamento mira a rafforzare l'organizzazione delle politiche economiche al fine di colmare il vuoto costituzionale originario dell'Unione monetaria europea derivante dalla scelta di creare una moneta comune senza avere un'unione economica in atto.⁴⁶ La sua struttura, che combina procedure di *soft law* e *hard law*, consente alle istituzioni dell'Ue di esercitare la formulazione, la supervisione e l'orientamento delle politiche su questioni che riguardano praticamente l'intero spettro delle politiche economiche e sociali degli Stati membri.⁴⁷ L'analisi mostra che nei primi cicli il semestre europeo tendeva a dare priorità agli obiettivi economici, come la disciplina di bilancio, rispetto a quelli sociali concorrenti.⁴⁸ Infatti, i sistemi di sicurezza sociale sono stati presi in considerazione principalmente per il loro impatto sulle finanze pubbliche e non in quanto tutelati dai sistemi costituzionali nazionali.⁴⁹ Tuttavia, ci sono segni di un progressivo reorientamento della strategia adottata a livello sovranazionale. Infatti, le raccomandazioni adottate nell'ultimo decennio del semestre europeo prestano maggiore attenzione agli obiettivi sociali.⁵⁰

Le misure di assistenza si basano sul principio di condizionalità: i fondi, infatti, sono concessi solo sotto condizione del rispetto, da parte dello Stato ricevente, di strette condizioni che prevedono l'attuazione di riforme istituzionali.⁵¹ Tuttavia, diversi sono gli strumenti adottati, nel corso degli anni, al fine di realizzare questo scopo assistenziale, con l'adozione di diversi parametri e limiti; primo in ordine di tempo è il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)⁵², utilizzato per fornire aiuti – nella cifra limite di 60 miliardi di euro – a Irlanda e Portogallo.⁵³ Nel 2010 è stato invece introdotto, per i soli Paesi dell'eurozona, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), allo scopo di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione Monetaria Europea attraverso la temporanea assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà, urge ricordare che il FESF si configura come una società di diritto privato lussemburghese all'interno della quale gli Stati membri hanno versato delle quote da utilizzare a scopo solidaristico nei

⁴⁶ Sul punto si vedano: S. BARONCELLI, *Il modello dell'Unione economica e monetaria: un ritorno o un allontanamento da Maastricht*, in *Il modello dell'Unione economica e monetaria: un ritorno o un allontanamento da Maastricht*, 2009, p. 35–66.; A. SOMMA, *Europa a due velocità: Postpolitica dell'Unione europea*, Imprimatur editore, 2017.; E. SACERDOTI, *Unioni monetarie che utilizzano il franco CFA e prospettive per un'unione monetaria in Africa dell'Est: un'analisi dei benefici dell'unione monetaria, e la questione della fissità del tasso di cambio (Monetary unions that adopt the CFA and prospects for a monetary union in Eastern Africa. An analysis of the benefits, and the fixed exchange rates issue)*, in *Moneta e Credito*, fasc. 73, 289, 2020, p. 33–55.

⁴⁷ F. COSTAMAGNA, *The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, in *LPF-WEL Working Paper*, 5, 2013.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, G Giappichelli Editore, 2019.

⁵⁰ F. COSTAMAGNA, *The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, *op. cit.*

⁵¹ A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, fasc. 10, 2019, p. 37–69.

⁵² Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria

⁵³ R. OLIVARES-CAMINAL, *The EU architecture to avert a sovereign debt crisis*, *op. cit.*

confronti degli Stati in difficoltà. Il FESF, ammontante a 780 miliardi di euro, era in questo caso assicurato dalle quote garantite dagli Stati membri, stabilite sulla base del capitale versato alla Banca Centrale Europea. Da ultimo, nel 2012 entrò in vigore il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), organizzazione internazionale basata sui trattati tra eurozona e Stati membri. Al contempo, però, i programmi del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria per Portogallo, Grecia e Irlanda sono rimasti in vigore, causando così una sovrapposizione di interventi dell'Unione. Il quadro normativo è ulteriormente complicato dalla successiva modifica dell'art. 136 par. 3 TFUE, secondo il quale “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme”. Da ultimo, la complessità normativa in materia di interventi assistenziali ai Paesi dell'eurozona è acuita dagli interventi della Banca Centrale Europea, in forza dell'art. 127 par. 2 TFUE, che annovera tra i “compiti fondamentali” del Sistema europeo di banche centrali la definizione e l'attuazione della politica monetaria dell'Unione⁵⁴. La varietà di misure adottate è altresì amplificata dalla assenza di uniformità circa la natura delle stesse. Infatti, è possibile individuare una serie di misure non strettamente comunitarie, ma adottate grazie a trattati tra gli Stati membri dell'Unione.⁵⁵ Tra queste, spicca il Meccanismo Europeo di Stabilità, adottato dagli Stati membri senza intervento diretto dell'Unione poiché il Trattato non permetteva, allora, di raggiungere il medesimo risultato all'interno del diritto comunitario.

L'adozione di una grande varietà di strumenti per fronteggiare la crisi economica non ha impedito il diffondersi di un generale clima di sfiducia popolare nei confronti dell'Unione, incapace di offrire prontamente soluzioni efficaci.

Ciononostante, è innegabile che le istituzioni europee, quelle esecutive in particolare, abbiano rafforzato il loro potere rispetto alla elaborazione di politiche nazionali da parte dei governi degli Stati membri in materia economica e finanziaria. Infatti, le misure di “six-pack” e “two-pack”, oltre al Meccanismo Europeo di Stabilità e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG), prevedono un rafforzamento di poteri della Commissione, oltre a un suo ruolo di controllo sull'economia dell'Unione Europea. Questa istituzione è quindi chiamata a bilanciare l'attuazione delle misure europee con le esigenze di politica interna degli Stati membri; tuttavia, tale bilanciamento causa necessariamente una limitazione della libertà e indipendenza degli esecutivi nazionali nella elaborazione e attuazione delle proprie agende politiche, già ridotte dalla crisi economica stessa.

⁵⁴ F. FABBRINI, *Economic governance in Europe: Comparative paradoxes and constitutional challenges*, Oxford University Press, 2016.

⁵⁵ Sul punto si veda: N. PARISI, *Considerazioni sulla natura giuridica dell'unione europea alla luce dei rapporti fra gli Stati membri e fra questi e l'organizzazione*, in *L'Unione europea in cerca di identità*, 2008, p. 174–175.; M. BALBONI, *Diritto internazionale e processo comunitario di integrazione: un dialogo aperto?*, in *Diritto internazionale e processo comunitario di integrazione*, 2008, p. 1000–1021.

I meccanismi europei posti in essere con l'emergere della crisi del debito sovrano nascono, inizialmente, come strumenti di tipo assistenziale, configurati per arginare la crisi finanziaria greca, tramite il Greek Loan Facility.

Ciò ha segnato un primo intervento che in parte ha aggirato i divieti di bail-out previsti dal Trattato di Lisbona.⁵⁶

5. La ratifica e l'implementazione del *Fiscal Compact*

Il 2 marzo 2012 è stato siglato dagli Stati membri dell'Unione europea il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG). Il Trattato al quale hanno aderito, inizialmente, venticinque Paesi membri (tutti, tranne il Regno Unito e la Repubblica Ceca) ha segnato una svolta nella governance economica tra i diversi livelli di governo dell'Unione.⁵⁷

Con esso viene ribadito il principio della riduzione di 1/20 del rapporto debito su PIL per la parte eccedente al 60% stabilito a Maastricht. Con il TSCG gli Stati membri si obbligano ad implementare disposizioni in materia di bilancio a livello costituzionale o con norma avente pari forza.

L'art. 3 del TSCG prevede che il vincolo di bilancio sia da incorporare nelle leggi nazionali tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente.

A completare il quadro è prevista la giustiziabilità del pareggio di bilancio dinanzi alla Corte di Giustizia, organo giurisdizionale dell'Unione Europea.

Tale aspetto non fa che aumentare gli squilibri e le asimmetrie intra-europee poiché viene stabilito, sempre tramite una disposizione esterna al diritto dell'Unione, che gli Stati creditori si pongono come guardiani ultimi nei confronti dei bilanci degli Stati debitori. Ulteriore aspetto che mette in evidenza quanto discusso in apertura: l'Unione ha, certamente, aspetti organizzativi che potrebbero ricondurre la sua struttura a quella di uno Stato, tuttavia, vediamo come tramite disposizioni di questo genere ci si allontana in maniera netta dai principi fondanti dello Stato.

Non viene specificato, inoltre, se il bilancio da vincolare sia quello proposto dalla Commissione, da ultimo rafforzata nel suo ruolo⁵⁸, oppure se i vincoli hanno effetto sul bilancio approvato dal Parlamento nazionale o sul bilancio ratificato previa autorizzazione delle Camere⁵⁹. Un parametro, quello previsto all'art. 3 c. 2 del Fiscal Compact, per il quale i vincoli sono “garantiti lungo tutto il processo nazionale di

⁵⁶ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, fasc. 44, 4, 2013, p. 481–558.

⁵⁷ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, *op. cit.*

⁵⁸ La Commissione Europea ha infatti guadagnato terreno rispetto alle altre istituzioni, grazie al l'introduzione del principio della maggioranza qualificata inversa. Tale principio è stato ripreso anche dal Fiscal Compact che prevede l'obbligo per gli Stati membri dell'Eurozona di sostenere tutte le raccomandazioni della Commissione (art.7 TSCG)

⁵⁹ Art. 80 Cost. italiana

bilancio”, di cui non si comprende appieno la specificità, ovvero se si tratti di vincolo proposto, adottato o già approvato come legge.

Il Trattato prevede poi che l’applicazione di quanto previsto dal Trattato debba tradursi in termini effettivi entro un anno dalla sua entrata in vigore in regole a carattere preferibilmente costituzionale. Ora, escluse le norme relative alla riforma sulla disciplina del bilancio adottata in Germania nel 2009 per ridefinire il rapporto fra Bund e Länder; gli altri Paesi europei hanno affrontato con modalità urgenti le problematiche inerenti ai propri equilibri finanziari interni, pur affermando, sotto il profilo giuridico, che il Fiscal compact resta sottoposto alle norme di *ius cogens* previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969⁶⁰.

Il Fiscal Compact si configura, infatti, come un accordo *inter se* poiché concluso solamente tra Stati membri. La creazione e il progressivo evolversi dell’assetto istituzionale e normativo dell’Unione europea non hanno fatto venir meno la tendenza degli Stati membri a ricorrere ad accordi internazionali per regolare rapporti giuridici tra loro intercorrenti.⁶¹ Tuttavia, anche se il ricorso allo strumento convenzionale è certamente limitato dai vincoli imposti dal rispetto del diritto UE, si ravvisa un utilizzo emergenziale: si è usato per istituire il TSCG e si è utilizzato per configurare il piano Next Generation EU al fine di contrastare gli effetti nefasti sull’economia che ha portato la pandemia da Covid-19. Questo tipo di incertezza nell’individuare in maniera certa le fonti del diritto dell’Unione ha, chiaramente, generato diversi casi giurisprudenziali. Ai fini di questa trattazione è utile analizzare il caso *Pringle v. Irlanda*⁶².

La principale questione giuridica sollevata nella causa *Pringle* è relativa alla questione già esposta: il diritto dell’Unione può istituire un meccanismo di stabilità permanente, il Meccanismo europeo di stabilità (MES), per fornire assistenza finanziaria a beneficio dei membri del MES che stanno attraversando, o sono minacciati da gravi problemi economici, tramite un atto di diritto pattizio e non regolato dalle norme dell’Unione? La risposta della Corte di giustizia europea è stata affermativa e si è basata sull’analisi di una serie di disposizioni del TUE e del TFUE rilevanti per l’Unione Monetaria Europea, come la clausola di non salvataggio (*no bailout clause*) di cui all’art. 125 del TFUE, che vieta all’Unione e agli Stati membri di essere responsabili o di assumersi gli impegni di altri Stati membri. La Corte ha ritenuto che, a determinate condizioni (e.g. una rigorosa condizionalità), la concessione di assistenza finanziaria non rientri in tale

⁶⁰ Specificatamente, all’art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati viene fatto riferimento a quei cambiamenti che abbiano l’effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al Trattato stipulato. Con riguardo alla conformità ai principi dell’UE le parti potrebbero fare riferimento al mutamento delle circostanze (Art.62 Conv. Di Vienna, clausola *rebus sic stantibus*)

⁶¹ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, *op. cit.*

⁶² Case C-370/12 *Pringle* ECLI:EU:C:2012:756

disposizione, in quanto la concessione di tale assistenza in conformità al trattato MES "non implica in alcun modo che il MES si assuma i debiti dello Stato membro beneficiario".⁶³ La sentenza, tra l'altro, affronta anche la distinzione tra politica economica e monetaria (concludendo che il regime del MES appartiene alla sfera della politica economica, che a differenza della politica monetaria non è un'area di competenza esclusiva dell'Unione) e la possibilità per le istituzioni dell'Unione (in questo caso la Commissione, la BCE e la CGUE) di essere coinvolte nel funzionamento del MES, nonostante la sua natura intergovernativa.

Da un punto di vista costituzionale generale, va notato che nella causa Pringle la Corte di giustizia ha affermato che, nonostante la generale mancanza di competenza della Corte a pronunciarsi sulla validità del diritto primario dell'Unione (come il TUE e il TFUE), ciò non impedisce alla Corte di esaminare la validità di una decisione del Consiglio europeo, adottata secondo la cosiddetta procedura di revisione semplificata in virtù dell'art. 48(6) TUE, per esaminare la validità di una decisione del Consiglio europeo.⁶⁴

6. Il vincolo di bilancio nella tradizione costituzionale italiana

La Costituzione economica prevista nel Titolo III della parte I della carta costituzionale - concernente le norme sul lavoro (art.35-38) l'organizzazione sindacale (art.39-40) l'impresa e l'affermazione della proprietà privata (art.41-47) pone come soggetto cardine dei rapporti economici lo Stato, anche se l'iniziativa economica privata è possibile indirizzarla e coordinarla a fini sociali e ambientali⁶⁵

Gli artt. 35 e 47 Cost. sanciscono un ruolo attivo da parte dello Stato italiano in materia di lavoro e in materia di risparmio *"in tutte le sue forme."*⁶⁶

La disciplina sulla spesa e sul bilancio prevista dall'originario art. 81 affida alla legge del Parlamento il controllo dell'indirizzo finanziario. Ciò avviene perché è il Parlamento l'istituzione che ha rivendicato da sempre a sé il controllo sui bilanci e soprattutto il controllo sull'imposizione fiscale e sulla gestione delle spese.⁶⁷

*"Se in via normale il bilancio presuppone il pareggio sostanziale fra entrate e spese, in tempi straordinari, ci si può contentare di un equilibrio formalmente determinato, in cui il pareggio di bilancio non esista. Si può tuttavia, pur in siffatte circostanze straordinarie, dimenticare che lo sforzo di tutti deve tendere verso la meta del pareggio?"*⁶⁸

⁶³ Pringle cit. para. 139

⁶⁴ A. ROSAS-L. ARMATI, *EU constitutional law: an introduction*, Bloomsbury Publishing, 2018.

⁶⁵ Art. 41 Cost. Si sottolinea come la fattispecie ambientale sia di recente introduzione, tale disposizione è introdotta tramite la Legge cost. 1/2022 che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.

⁶⁶ Art. 47 Cost.

⁶⁷ Art. 23 Cost. Italiana: "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". La disciplina di questa materia ha riserva di legge in funzione della garanzia del contribuente di pagare secondo la propria capacità contributiva

⁶⁸ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Ed. Einaudi, 1956. Tra l'altro, Einaudi fin quando era nelle sue forze e in suo potere in qualità di Presidente della Repubblica non mancò mai di far sentire la sua voce, rinviando alle Camere, con

In particolare, in caso di guerra si poteva autorizzare la Banca d'Italia a dare adeguate anticipazioni al Governo, rifinanziando per via monetaria l'indebitamento. Ma la regola doveva essere per Einaudi un valore costituzional-formale, simile a quel principio del pareggio del bilancio che aveva guidato lo Stato italiano nei primi anni della sua storia unitaria. Pertanto, il significato stabilito al quarto comma dell'art. 81 sull'equilibrio di bilancio ha il fine ultimo di garantire che la costituzionalità delle leggi discusse *dopo* l'approvazione del bilancio adempiano al *precetto* del pareggio tra entrate e uscite.⁶⁹

Questo implica il precetto del comma stesso, la sua funzione di indirizzo economico in senso sostanziale per ogni legge precedente al successivo bilancio. In questo senso il quarto comma dell'art. 81 è catalogabile come esempio giuridicamente compiuto di Costituzione intesa in senso materiale, poiché prescrive una regola di indirizzo e non si limita alle sue caratteristiche procedurali.

Sul progressivo allontanamento dell'interpretazione dell'articolo 81, la sua rilettura fu favorita negli anni Sessanta sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza. Giova osservare a tal proposito una rilettura dell'art.81 che fosse idonea a soddisfare i bisogni di uno Stato il più possibile pluralista. Uno dei passi più importanti in tal senso, venne effettuato da Valerio Onida.⁷⁰

Il disegno di legge costituzionale dell'8 settembre 2011 conteneva la modifica di quattro articoli della Costituzione: oltre all'art. 81, l'art. 53 relativamente all'aggregato delle pubbliche amministrazioni⁷¹ e gli artt. 117 e 119 concernenti la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e il principio del pareggio di bilancio nella disciplina delle finanze pubbliche di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane. Il complesso di queste disposizioni viene rimandato all'adozione di una particolare legge rinforzata. Quest'ultima, approvata il 24 dicembre del 2012, in anticipo rispetto alla data prevista del 28 febbraio 2013, risulta dotata di un particolare "rafforzamento" in quanto viene in essa stabilito che, per essere "abrogata, modificata o derogata da una legge successiva, occorre fare riferimento al novellato art. 81 c. 6"⁷² della Costituzione, pertanto, la modifica di questa legge è legata a un riferimento costituzionale

"messaggio motivato" alcune leggi di iniziativa parlamentare perché sprovviste della necessaria copertura. Nella concezione einaudiana ritorna il senso fondamentale dell'analogia tra la prudenza del padre di famiglia e la prudenza dei governanti. Come il primo sceglierà di fronte a circostanze eccezionali cosa sia meglio fare per sé e per i propri figli, così la prudenza nella gestione del pubblico denaro consiglia una condotta appropriata alla situazione di fatto del bilancio statale

⁶⁹ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, op. cit.

⁷⁰ Secondo V. ONIDA l'art.81 non intendeva incorporare il principio del pareggio del bilancio e nemmeno quello della tendenza al pareggio. Al Governo spetterebbe la formulazione del programma finanziario pluriennale. La legge di bilancio presentata al Parlamento può disporre provvedimenti nuovi, in particolare può stabilire dei "fondi speciali." Il III comma vieta l'introduzione di nuove spese. Ebbene, tali fondi speciali non ricadrebbero sotto tale divieto non predisponendo una spesa attuale, ma pluriennale: infatti, solo per nuove leggi di spesa, non previste dai fondi speciali, occorre trovare copertura per mezzo di nuove entrate. Tali fondi, si aggiungerebbero al disavanzo della legislazione in vigore (si veda V. Onida, *Le leggi di spesa nella costituzione*, Edizioni Giuffrè, 1969).

⁷¹ "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" Art. 53, primo comma Cost.

⁷² L. 243/2012 art. 1 c.2

che pone i limiti alla revisione della stessa. Il novellato art. 81 c. 6 Cost. affida al Parlamento il compito di approvare a maggioranza assoluta una legge che stabilisca il contenuto delle disposizioni di bilancio. La possibilità di ricorrere all'indebitamento riguarda le “*fasi avverse del ciclo economico*” in conformità con le regole europee che si riferiscono all'obiettivo di avere il saldo strutturale in surplus o in pareggio delle Pubbliche Amministrazioni, ossia l'indebitamento netto depurato dagli effetti ciclici e dalle misure *una tantum*. Pertanto, la riforma costituzionale consente margini di flessibilità all'indirizzo politico-finanziario. Il concetto di *equilibrio* è più flessibile del concetto di vero e proprio *pareggio* giacché se quest'ultimo ci ricondurrebbe all'interpretazione originaria di Einaudi dell'art. 81, la formula di *equilibrio* meglio si confà alle fasi avverse e alle fasi favorevoli del ciclo economico, come stabilito dal Patto fiscale europeo. Tuttavia, è da rilevare come l'indirizzo politico-finanziario resti fortemente condizionato da vincoli che sono sovranazionali e in un certo senso negoziabili con le autorità europee.

Secondo l'art.2 della legge n.243 del 2012 viene poi recepita una deroga, prevista dagli stessi Trattati europei, nel caso di Stato di necessità ovvero quando non si riesca a far fronte, in ragione di eventi eccezionali, la cui specificazione è demandata alla legge rinforzata, con le ordinarie decisioni del bilancio. In questi casi la definizione di “gravi recessioni” deve essere predisposta nella suddetta legge di stabilità che autorizza il ricorso all'indebitamento e il voto parlamentare è espresso a maggioranza assoluta dai rispettivi componenti delle due Camere. L'autorizzazione del Parlamento è necessaria anche per “le gravi calamità naturali” mentre per “le crisi finanziarie” la gravità non è richiesta per attivare la procedura eccezionale del ricorso all'indebitamento.

A differenza della speculare riforma costituzionale tedesca, la quale interviene sul testo costituzionale in maniera dettagliata e, in alcuni casi, introducendo vere e proprie regole e massimali numerici di indebitamento strutturale, la l. cost.1/2012, in linea con lo spirito della Costituzione italiana, sceglie di modificare il testo costituzionale attraverso l'apposizione di principi che necessitano di essere poi concretamente sviluppati dal Legislatore.

Le due principali disposizioni – vale a dire l'equilibrio del bilancio previsto al primo comma e il divieto di ricorso all'indebitamento inserito nel secondo comma del novellato art.81 Cost. - hanno infatti una intrinseca natura di principi: l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio sembrerebbe infatti una regola precisa, ma diventa una formula generale nel momento in cui lo Stato, nel perseguimento dell'equilibrio, è autorizzato a tener conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico.

La possibilità di derogarvi, pertanto, è legata al ricorrere di due ipotesi dai tratti molto aperti e discussi, il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e il verificarsi di eventi eccezionali che è, come prassi, rimessa al Legislatore ordinario.

Il concetto di “equilibrio di bilancio”, formula utilizzata sia all’art. 81 c.1 sia all’art.97 c.1, si riferisce all’obiettivo *di medio termine*. Questa espressione rimanda agli scostamenti dall’obiettivo di saldo strutturale qualificati dall’ordinamento dell’Unione Europea come significativi.

In caso di non rispetto di quanto trasposto nel nostro Ordinamento tramite l’entrata in vigore del Fiscal Compact, vengono indicati gli interventi correttivi da parte delle istituzioni di vigilanza dell’Unione. L’equilibrio di bilancio potrebbe risultare soddisfatto qualora il saldo strutturale ovvero il saldo di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico “assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento all’obiettivo di medio termine”.

La dottrina si è interrogata sulle ricadute che questa riforma ha sulla Costituzione economica italiana, in particolare sul grado di condizionamento che il bilancio dello Stato può avere sul principio di rappresentanza politica: in un sistema parlamentare come quello italiano le relazioni che intercorrono tra governo e Parlamento sono chiare e se all’Esecutivo è lasciato il compito di adottare le scelte di politica finanziaria, al Parlamento dovrebbe essere riconosciuto il potere di controllo su tali decisioni.

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea non rispetta la sistematica classica dei diritti e tratta in maniera analoga i diritti di libertà e i diritti economico-sociali. Questo aspetto rappresenta un tentativo di conferire ai suddetti diritti un valore primario all’interno dell’Unione e, allo stesso tempo, di renderli giustiziabili. Il processo di integrazione europea ha, quindi, dovuto tenere in stretta osservanza i sistemi di *welfare* rispettando il modello di sviluppo attuato dai singoli Stati.

7. I vincoli di bilancio in altri sistemi costituzionali: il caso della Grecia e del Portogallo

La Grecia.

In ottemperanza agli accordi di prestito la Grecia si è trovata nella situazione di veder regrediti i livelli di tutela dei diritti sanciti dalla propria Costituzione. Il catalogo dei diritti sociali accolti nella Costituzione greca entrata in vigore nel 1975 è molto ampio: l’art. 21 stabilisce il diritto alla salute, l’art. 22 riconosce il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale e dispone che le questioni concernenti la conclusione di contratti di lavoro collettivi spettino all’esclusiva determinazione della legge.⁷³

La libertà sindacale e il libero esercizio dei diritti ad essa collegati trovano riconoscimento all’ art. 23, così come il diritto di sciopero e alla tutela dell’ambiente garantiti dall’art. 24.

Per i diritti sociali, caratteristica tipica della forma di stato democratico-sociale, vengono previste tutele di tipo costituzionale. La matrice democratico-sociale della Costituzione greca è stata particolarmente

⁷³ C. MARCHESE, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, 2016a.

sentita dal Consiglio di Stato nel momento in cui venivano implementate le misure di austerità tra il 2012 e il 2015.⁷⁴

Le decisioni del Consiglio di Stato n.464/ 2013 e n.602/ 2013 nonché la sentenza 668/2012 riguardanti la riforma della disciplina della cessazione del rapporto del lavoro con la Pubblica Amministrazione, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei funzionari pubblici e la riduzione dei salari pubblici e delle pensioni, hanno seguito un ragionamento elaborato. Cominciando con la prima decisione, il Consiglio di Stato ha statuito che le misure attuate del governo greco tramite tagli alla spesa pubblica, in particolare per *welfare* e pensioni, non hanno leso la Costituzione perché la difficile contingenza economica era di natura temporanea e in funzione del risanamento del bilancio dello Stato.

Tale decisione non è dissimile da quanto osservato dal Tribunale costituzionale portoghese nelle sue prime pronunce visto che vengono ammesse limitazioni ai diritti sociali, considerato il carattere congiunturale del contesto economico, con una valutazione di proporzionalità e ragionevolezza della misura.

Vi è stata una pronuncia della suprema Corte greca basata sia sullo stato di emergenza, sia dalla necessità di assicurare la garanzia di uno Stato sociale sostenibile nel contesto dell'eurozona; nel valutare i tagli alle pensioni oggetto del ricorso, la Corte ha dichiarato che le misure sono state giustificate da una finalità legittima di interesse generale, quale lo stato di necessità dinanzi al quale si trova l'economia greca e la necessità di migliorare la situazione economica futura dello Stato. Parimenti, le misure riflettono l'interesse comune degli Stati membri dell'eurozona al fine di garantire una più rigorosa disciplina di bilancio, come già previsto nei Trattati europei e nel nuovo patto fiscale.

In un'altra serie di casi trattanti i tagli previdenziali, il Consiglio di Stato ha confermato la compatibilità delle misure adottate con gli articoli della Costituzione ellenica relativi all'eguaglianza, all'obbligo di contribuzione dei cittadini greci in proporzione ai loro mezzi e all'obbligo da parte dello Stato di erogare servizi pubblici di previdenza. Da un'analisi della giurisprudenza i giudici greci operano una differenza ben marcata fra il concetto di interesse di bilancio e il concetto di interesse finanziario dello Stato⁷⁵. Per quest'ultimo si intende non solo la disciplina della finanza pubblica, ma anche l'interesse del Paese di aumentare le sue risorse di gettito fiscale. Il legislatore greco ha, quindi, provveduto a richiamare questo principio affinché tramite l'interesse finanziario si agisse indirettamente sull'interesse di cassa. Tale atteggiamento che non era mai stato così frequente nella giurisprudenza antecedente del Consiglio di Stato greco si rifà ad un ragionamento meramente di tipo economico e questo è accaduto specialmente

⁷⁴ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, *op. cit.*

⁷⁵ G. A. LEONIDI, *Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia*, in *Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review*, 3, 2015.. *Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia. Democrazia e Sicurezza-Democracy and Security Review*, (3).

perché la volontà del legislatore greco, in tal senso, era la seguente: un abbattimento della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il deficit e il debito pubblico.

Diversamente, nella sentenza n. 1972/2012 il Consiglio di Stato si è pronunciato dichiarando l'illegittimità costituzionale in merito all'interruzione dell'erogazione dell'energia elettrica a fronte del mancato pagamento del servizio, in quanto sanzione irragionevole e lesiva del diritto al minimo vitale. Con le medesime decisioni il Consiglio di Stato ha dichiarato incompatibili con la carta costituzionale greca i tagli agli stipendi e agli ufficiali di polizia.⁷⁶

Nella stessa ottica si situa il parere della Corte dei conti greca riguardo la riforma del sistema pensionistico, in particolar modo trovando una violazione della carta costituzionale nell'innalzamento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni, nel taglio delle pensioni del 15% e nell'innalzamento dell'età rilevante per l'erogazione dell'assegno di solidarietà sociale. Anche in questo caso si pongono i limiti della temporaneità delle misure, del rispetto della dignità umana e del minimo vitale.

Le misure di revisione della spesa pubblica adottate in Grecia sono state portate al vaglio del Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) del Consiglio d'Europa, il quale in molte occasioni ha rilevato il contrasto tra determinate misure e la Carta sociale europea. Il Comitato ha, inoltre, ricordato come sia necessario, nei momenti di acuta crisi economica, che i governi garantiscano una più salda affermazione dei diritti sociali e l'assunzione di impegni internazionali (*i.e. Fiscal Compact*) in realtà, non esenti gli Stati dall'obbligo di rispettare le prescrizioni della Carta sociale europea.

Portogallo.

Posizioni più nette sono invece state assunte dal Tribunale costituzionale portoghese che se in un primo momento con la pronuncia n. 396/2011 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcuni deputati dell'*Assembleia da Republica* riguardo alla legge di bilancio del 2011 nella parte in cui veniva predisposto un taglio dei salari pubblici in una percentuale che variava da 3,5% al 10%, successivamente ha pronunciato sentenze con esito difforme.⁷⁷ Le prime pronunce in tal senso sono l'Acordao n. 353/ 2012 e n. 187/2013. La prima pronuncia è in merito alla sospensione della tredicesima e della quattordicesima mensilità per i dipendenti pubblici, tenuto conto della legge di bilancio che si stava per ratificare per il 2012, mentre con la seconda sentenza il Tribunale ha deciso ricorsi diversi inerenti alla legge di bilancio 2013 laddove questa disponeva la riduzione delle retribuzioni superiori a 1.500 euro per i dipendenti pubblici, la sospensione totale o parziale del pagamento delle ferie ai lavoratori della pubblica amministrazione, la sospensione del 90% delle ferie o di qualunque altra prestazione

⁷⁶ Consiglio di Stato ellenico, sentenza n. 2192/2014 e 2194/2014.

⁷⁷ D. FUSCHI, *Le costituzioni alla prova delle crisi finanziarie: una comparazione tra ordinamenti: Stati Uniti, Italia, Germania, Spagna e Francia*, *op. cit.*

corrispondente per i pensionati. In entrambe queste pronunce il Tribunale costituzionale portoghese ha ritenuto che le misure adottate dal legislatore violassero i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, in quanto ponevano, oltre ad un gravoso sacrificio per i lavoratori del settore pubblico, anche una notevole disparità di trattamento rispetto ai lavoratori del settore privato. Il Tribunale non ha detto essere costituzionalmente illegittimo il trattamento differenziato quanto il trattamento imposto ai lavoratori del settore pubblico. Partendo, quindi, da un principio di proporzionalità, il Tribunale Costituzionale è arrivato ad affermare che le misure adottate dal legislatore fossero lesive del minimo vitale e quindi della dignità umana, andando così contro anche ai diritti fondamentali.⁷⁸ Le disparità di trattamento nonché le limitazioni dei diritti sociali per motivi economici legati alla finanza pubblica portoghese del periodo non sono costituzionalmente illegittimi, almeno fino a quando non si spingono a ledere il nucleo essenziale del diritto in discussione. Nelle pronunce in questione la dottrina ha visto confrontarsi due concezioni del costituzionalismo: da un lato la dottrina dello Stato di eccezione che consentirebbe alle Corti costituzionali di discostarsi dalla propria giurisprudenza al fine di contemperare l'osservanza del principio di legalità con le esigenze imposte dal quadro macroeconomico, dall'altra la dottrina tradizionale improntata sul richiamo ai diritti fondamentali delle esperienze costituzionali sociali in Europa. Il Tribunale afferma anche il vincolo della temporaneità e della proporzionalità per tali misure, in questo risiede un altro motivo di illegittimità dal momento che sono state implementate tramite reiterate politiche di tagli e di blocchi agli stipendi.

Se da un lato il Governo, in maniera analoga al legislatore greco nello stesso periodo, ha messo in luce il fatto che tali misure di *austerità* sono un atto di responsabilità in un'ottica intergenerazionale, dall'altro il Tribunale ha fondato le sue pronunce più recenti sulla proporzionalità e sull'impossibilità di stabilizzare misure restrittive ai diritti sociali.

In tal senso, l'adozione di simili misure per frenare l'indebitamento possono essere viste come un atto di responsabilità nei confronti delle generazioni future⁷⁹, costrette poi a pagare il maggiore debito, oppure i tagli alla spesa pubblica, ai quali si è andato incontro, sono tali che impedirebbero l'innalzamento della spesa, specialmente in conto capitale, e in investimenti e quindi anche i tagli che si sono riscontrati, andando nella direzione opposta alla crescita economica, limiterebbero lo sviluppo economico anche per le nuove generazioni.⁸⁰

⁷⁸ C. MARCHESE, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, 2016b.

⁷⁹ L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, *op. cit.*

⁸⁰ È interessante riportare l'impostazione di parte della dottrina secondo cui nelle questioni qui considerate si confrontano due tipi di costituzionalismo: da un lato il costituzionalismo "dello Stato di eccezione" che consentirebbe ai supremi organi di giudizio di discostarsi dalla propria giurisprudenza al fine di contemperare l'osservanza del principio di legalità con le esigenze imposte dal quadro internazionale ed economico e, dall'altro lato, il costituzionalismo

La problematica dell'equità e dell'equilibrio intergenerazionale è stata al centro della giurisprudenza delle Corti prese in esame e in quelle europee, particolarmente in Germania. Sul piano giuridico alcune Corti sono state particolarmente ricettive nei confronti delle tutele delle generazioni future e del principio della rappresentanza e, anziché rimarcare l'importanza dei diritti soggettivi, hanno sottolineato piuttosto una *responsabilità* dei poteri pubblici e dello Stato nei confronti delle future generazioni, puntando anche a garantire la libertà di azione dei futuri Parlamenti per essere nelle condizioni, a loro volta, di assumersi le proprie responsabilità nei confronti dei loro governati, senza essere vincolati in modo irreparabile alle scelte politiche che assumeranno.

8. Pandemia e Welfare State

Le politiche dell'Unione europea in seguito alla crisi pandemica da COVID-19 hanno avuto, come obiettivo principale quello di preservare il welfare state, ovvero il sistema di protezione sociale che garantisce ai cittadini europei diritti fondamentali come la salute, l'istruzione, il lavoro, la pensione e la solidarietà. Per farlo, l'Ue ha mobilitato, come è stato già descritto, tutte le risorse a disposizione per aiutare gli Stati membri a coordinare le loro risposte nazionali.

La pandemia e la sanità.

La pandemia ha prodotto effetti sui principali comparti dello stato sociale. In tutti i paesi i sistemi sanitari pubblici hanno risentito delle politiche di austerità attuate negli ultimi dieci anni che sono state descritte in questo lavoro. In un'analisi di alcuni anni fa dell'OECD si sottolineava che le cosiddette politiche di razionalizzazione dell'offerta (consistenti nella riduzione dei finanziamenti alle strutture sanitarie, nel blocco del turnover del personale, nel vincolo all'accesso a nuove tecnologie) avevano già contratto prima dell'epidemia l'operatività dei sistemi sanitari pubblici; si erano poi sistematicamente aggiunte politiche di restrizione della domanda, estendendo le compartecipazioni a carico degli utenti o l'accesso a certe prestazioni. Si operava in altri termini in una situazione in cui per usare l'espressione dell'OECD gli *unmet medical needs* erano rilevanti e crescenti. La pandemia ha accentuato e, in molte realtà acuito in modo drammatico, una situazione preesistente⁸¹.

La vicenda italiana si segnala in senso negativo se paragonata a quella dei paesi più avanzati, sempre facendo riferimento ai dati OECD⁸². La quota di spesa sanitaria sul totale è infatti assai contenuta, con una consistente e crescente spesa carico dei privati. Merita in particolare di essere sottolineata la dinamica

tradizionale, basato sull'osservanza del principio di eguaglianza, di proporzionalità e del legittimo affidamento. Sull'argomento si veda S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, op. cit., Federalismi.it

⁸¹ R. ARTONI, *Welfare state e pandemia*, in *Parolechiave*, fasc. 28, 2, 2020, p. 39–50.

⁸² B. RECHEL, *Funding for public health in Europe in decline?*, in *Health Policy*, fasc. 123, 1, 2019, p. 21–26.

della spesa sanitaria pro capite in termini reali a partire dal 2009: il tasso di crescita è stato negativo dal 2009 al 2013 (solo i paesi che sono oggetto delle politiche di austerità imposte dall'Unione europea hanno registrato decrementi più accentuati); negli ultimi anni il tasso di crescita della spesa è stato marginalmente positivo, comunque al livello più basso fra i paesi OECD a più alto livello di reddito. In un quadro di generale restrizione, il nostro paese si segnala negativamente, con effetti sull'operatività del sistema che si sono manifestati nel corso della pandemia, in termini in particolare di carenza di personale.⁸³

La pandemia ha anche permesso di evidenziare i limiti dei meccanismi privatistici dei sistemi sanitari. Negli Stati Uniti i non assicurati sono, anche dopo la riforma Obama, circa l'11% della popolazione e sembra che siano stati in aumento anche prima della pandemia.⁸⁴ Nel corso del 2020 la caduta dell'occupazione ha comportato spesso anche la cessazione della copertura assicurativa.⁸⁵ Si è confermata poi anche in questi ultimi anni la tendenza dei premi assicurativi a crescere a tassi sostenuti. Dal 2010 i premi assicurativi sono cresciuti in media del 55% per il lavoratore singolo e del 22% per l'assicurazione.⁸⁶ I problemi di copertura parziale della popolazione e del costo delle prestazioni (la spesa sanitaria negli Stati Uniti raggiunge il 17% del PIL) non sono rilevabili per il momento nel contesto europeo. È, tuttavia, ovvio che l'adozione di forme fiscalmente agevolate di coperture assicurative su base aziendale, se utilizzate da un numero consistente di beneficiari, potrebbe portare a un'ulteriore compressione dei sistemi sanitari pubblici, che in carenza di finanziamenti adeguati non potrebbero evitare l'ulteriore crescita degli *unmet medical needs*, per usare l'espressione utilizzata dall'OECD per sintetizzare gli effetti della politica sanitaria adottata in molti paesi negli ultimi decenni.⁸⁷

Pandemia e pensioni.

Se negli ultimi anni l'attenzione è stata rivolta ai problemi di sostenibilità finanziaria nel breve e nel medio periodo, nel futuro si porrà all'attenzione generale un presupposto negli ultimi anni trascurato: un sistema previdenziale ha la funzione di garantire una vita dignitosa nei periodi di pensionamento a tutti coloro che nel corso della vita hanno partecipato al processo produttivo, subendone anche le vicissitudini in termini di reddito o di occupazione. Ovviamente, questo obiettivo sarà tanto più agevolmente conseguibile, quanto più l'evoluzione macroeconomica sarà positiva, anche per effetto di politiche

⁸³ R. ARTONI, *Welfare state e pandemia*, op. cit.

⁸⁴ J. TOLBERT *et al.*, *Key facts about the uninsured population*, in *Kaiser Family Foundation*, fasc. 6, 2020.

⁸⁵ S. D. AGARWAL-B. D. SOMMERS, *Insurance coverage after job loss—the importance of the ACA during the Covid-associated recession*, in *New England Journal of Medicine*, fasc. 383, 17, 2020, p. 1603–1606.

⁸⁶ G. CLAXTON *et al.*, *Health Benefits In 2020: Premiums In Employer-Sponsored Plans Grow 4 Percent; Employers Consider Responses To Pandemic: The annual Kaiser Family Foundation Employer Health Benefits Survey of the cost and coverage of US employer-sponsored health benefits.*, in *Health Affairs*, fasc. 39, 11, 2020, p. 2018–2028.

⁸⁷ R. ARTONI, *Welfare state e pandemia*, op. cit.

economiche appropriate, e quanto più la distribuzione del reddito prima e dopo le imposte risponderà a canoni di equità.⁸⁸

L'esperienza degli ultimi decenni, i periodi di crisi, dimostra che un equilibrio del bilancio pubblico è stato ottenuto nella generalità dei paesi, ma in un quadro di compressione dei servizi sociali essenziali e in contesto di smantellamento delle capacità distributive dell'azione pubblica. Non è in altri termini importante l'equilibrio di bilancio in quanto tale, ma la capacità allocativa dello stato fra consumi privati e pubblici e la loro equa distribuzione fra le diverse fasce della popolazione. Come testimoniano le due ultime crisi, quando la coesione sociale è compromessa da politiche inappropriate diventa più difficile il recupero di assetti equilibrati sul fronte produttivo e distributivo.

Nella ricerca di un equilibrio macroeconomico efficace dovranno essere ridefinite le regole del mercato del lavoro, ripristinando un equilibrio nel potere contrattuale fra le parti sociali. La pandemia ha dimostrato in particolare l'insostenibilità sociale della diffusione di rapporti di lavoro caratterizzati da livelli retributivi modesti e da un alto tasso di evasione fiscale e contributiva. L'affannoso ricorso a soluzioni di emergenza nel periodo immediatamente successivo allo scoppio della pandemia dimostra la pericolosità di attività scarsamente regolate, stante che comunque richiedono interventi di sostegno in situazioni di emergenza. In questo quadro dovrebbero trovare spazio forme di sostegno del reddito, a carattere universalistico, in cui riassorbire e razionalizzare i numerosi interventi assistenziali che oggi esistono.⁸⁹

9. Conclusioni

Il percorso qui tracciato ripercorre i nodi focali delle azioni giuridiche intraprese dall'Unione europea e conseguentemente dagli Stati membri in momenti di crisi. Attenzione maggiore è stata dedicata alla crisi che investì l'Europa nei primi anni del nuovo secolo, ciò è utile per analizzare un momento economico per certi versi concluso e per cui si possono trarre delle considerazioni a posteriori.

Innanzitutto, si deve considerare il diverso approccio della Commissione europea che fu adottato nella crisi del debito sovrano del 2008 rispetto a quanto è stato fatto in seguito alla crisi esacerbata dalla pandemia da Covid-19.

La Commissione Barroso I e le successive, fino alla presidenza Juncker, si sono caratterizzate per un approccio alla crisi di carattere emergenziale. Veniva costituito un fondo finanziario per ristorare un capitolo di spesa in crisi senza modificare l'impianto di politica finanziaria e gli obiettivi da perseguire. Invece, con la Commissione Von der Leyen abbiamo assistito ad un approccio diverso rispetto a quello

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

adottato in passato. Da un lato, già prima che ci fosse contezza dell'emergenza pandemica, nel discorso di insediamento della Presidente era stato esposto un percorso politico che si basava su grandi obiettivi indirizzati al perseguimento della sostenibilità e della tutela dell'ambiente e, soprattutto, alla lotta al cambiamento climatico. Nel giro di qualche settimana dall'insediamento della Commissione Von der Leyen la pandemia divenne una realtà tangibile e drammatica anche per l'Europa. Pertanto, accantonati in parte gli obiettivi iniziali, si iniziò a lavorare per la costituzione del fondo Next Generation EU per traghettare l'Europa fuori da una delle crisi più dure che si erano concretizzate nella storia dell'Unione. L'approccio, pertanto, non è più quello di erogare dei fondi per ripianare dei debiti ma, al contrario, quello di finanziare delle riforme strutturali all'interno degli Stati in modo tale che, una volta terminata l'erogazione di questi aiuti, gli Stati si troveranno con un assetto istituzionale rinnovato e sostenibile per il futuro. Per questo motivo, ad esempio, se analizziamo la composizione del fondo Next Generation, poco viene detto riguardo alle riforme da attuare in sanità, aspetto che potremmo ritenere fondamentale vista l'origine della crisi e la profonda connessione che l'attuazione dei sistemi sanitari ha con il sistema di welfare state. Invece, ci si focalizza su tutti quegli aspetti che porteranno, se ben attuati, alla sostenibilità anche sanitaria; infatti, le riforme sono indirizzate alla digitalizzazione della società, quindi, anche della sanità; alla sostenibilità ambientale, pertanto le ricadute saranno tangibili anche sui sistemi di gestione della salute. Gli altri punti che gli Stati membri dovranno implementare nelle proprie politiche al fine di ricevere gli aiuti previsti dal Next Generation EU sono relativi allo sviluppo delle c.d. tecnologie pulite e rinnovabili in materia energetica; il rinnovamento degli edifici con tecniche che consentano l'efficientamento energetico; l'implementazione di sistemi di connessione all'avanguardia; la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione; la diffusione dell'educazione digitale in tutte le fasce della popolazione. Aspetti, questi, che se implementati nella società porteranno a grandi risparmi e all'efficientamento della società.

In generale, la crisi del debito ha messo in luce le lacune in materia di solidarietà sia nell'Ue che nei sistemi giuridici nazionali, ciò ha permesso di individuare in modo chiaro i punti deboli e la necessità di rafforzare le politiche sociali proprie dell'Ue.⁹⁰ La proposta della Commissione europea sul Piano di investimento europeo per il Green Deal e sul Meccanismo di transizione giusta va in questa direzione. Inoltre, la Corte di giustizia deve tornare ad agire come garante degli aspetti sociali dello Stato di diritto e collegare la libertà di circolazione al principio di non discriminazione.⁹¹ Ciò potrebbe migliorare immediatamente la protezione sociale dei cittadini migranti dell'Ue. Se questi obiettivi non verranno raggiunti a breve, il sistema giuridico dell'Ue non sarà in grado di resistere agli effetti di una nuova crisi economica, dopo la

⁹⁰ A. NATO, *Downsizing the EU rule of law at the time of the European welfare system retrenchment*, op. cit.

⁹¹ K. LENAERTS *et al.*, *The European Court of Justice as the Guardian of the Rule of EU social Law*, 2017.



pandemia di coronavirus, e lo Stato di diritto continuerà a ridimensionarsi. I sentimenti ultranazionalisti e le politiche finalizzate al perseguimento di questi obiettivi, oggi rappresentano uno dei rischi più tangibili per le politiche sociali dell'Unione e per la tenuta stessa dei diritti fondamentali. La recente esperienza del Regno Unito, se analizzata in questa prospettiva, mette in evidenza come il ventaglio dei diritti sociali in capo ai cittadini britannici si sia ridotto se comparato con quello dei cittadini europei.⁹²

Usando una metafora forse troppo banale, la visione della Commissione non è stata quella di aumentare la portata d'acqua di un acquedotto malandato affinché arrivasse più pressione all'utente finale (la sanità) ma di chiudere tutte le falle lungo il percorso in modo tale da avere una situazione ottimale per il futuro in cui, senza aumentare il flusso a monte, la pressione a valle sarà sempre più vigorosa.

⁹² L. FIELDER, *Is Nationalism the Most Serious Challenge to Human Rights: Warnings from Brexit and Lessons from History*, in *Tex. Int'l LJ*, fasc. 53, 2018, p. 211.