

Tutela dei diritti sociali ed evoluzione della costituzione economica

di Marcello Salerno

Abstract: Protection of Social Rights and Evolution of the Economic Constitution -

The paper deals with the issue of social rights in relation to the transformations of the economic constitution, both in the transition from the liberal state to the welfare state, and in the more recent evolution of the economic multilevel government. In particular, the budgetary constraints introduced by the European treaties have produced numerous effects on social policies, not only towards the Member States but also, and above all, towards local authorities that are often called to guarantee, in practice, some important social rights. The paper, therefore, analyses the relationship between the protection of social rights and the sustainability of public finances, above all by referring to the so-called matching principle theories, from which derive some "rewarding" or "penalty" mechanisms that the State carries out so that local authorities adapt social policies to criteria of efficiency and effectiveness of public spending.

Keywords: Social Rights; Government Budget; Economic Constitution; Autonomy; Accountability; Federalism.

3651

1. La conquista dei diritti sociali nella costituzione messicana.

La Costituzione messicana del 1917, come è noto, fu la prima ad introdurre un catalogo di diritti sociali, anticipando persino la Costituzione di Weimar del 1919¹. Una scelta pionieristica cui hanno fatto seguito le successive evoluzioni costituzionali che hanno recepito quel cambiamento epocale che stava trasformando lo Stato liberale in Stato sociale.

L'introduzione dell'elezione popolare diretta del presidente e del Congresso accoglieva il principio della sovranità popolare esercitata mediante il suffragio o tramite le nomine disposte dai funzionari eletti dal popolo conformemente alla legge. I meccanismi della rappresentanza e del consenso si aprivano, così, a fasce di popolazione più ampie e la Costituzione messicana accoglieva l'idea di uno Stato sociale interventista destinato a tutelare i diritti delle categorie più deboli, con nuove norme in materia di diritto del lavoro (art. 123), educazione (art. 5),

¹ Lo si rileva diffusamente, v. in particolare: J. Carpizio, M. Carbonell, *Diritto costituzionale messicano*, trad. it., Giappichelli, Torino, 2010; K. Complak, *La Carta Magna mexicana del 1917 y los derechos sociales en las constituciones de los países europeos socialistas: influencias, paralelos, contrastes*, México, 2017 ma cfr. anche L. Pegoraro, *Brevi riflessioni su alcuni profili comparatistici del costituzionalismo latino-americano*, in *Studi Urbinati*, 61, 2010, 569 ss.

agricoltura e risorse naturali (art. 27). Nasceva, in sostanza, la prima Costituzione democratico-sociale del mondo moderno.

Come nella carta weimariana, che sarebbe arrivata però due anni dopo, la nuova Costituzione «integrava nel sistema costituzionale la questione sociale, che era ignorata dallo stato liberale di diritto ottocentesco, aggiungendo ai cataloghi dei diritti della tradizione settecentesca ed ottocentesca i diritti sociali»². Quando si affronta la storia del rapporto tra pubblici poteri ed economia si tende spesso a enfatizzare il ruolo delle soggettività politiche e del volontarismo costituzionale. In particolare, è stato affermato che alla fine del diciannovesimo secolo la struttura dello Stato liberale cambiò per effetto di forze confliggenti, che da un lato lottavano per trasformare il sistema e dall'altro premevano per conservare le posizioni di privilegio acquisite, e che l'avvio del processo di trasformazione fu dato anche dal crescente peso delle masse popolari e proletarie che andavano sempre più organizzandosi su posizioni antagoniste rispetto ai detentori del potere economico e politico³. Tuttavia, la ragione della crisi dello Stato liberale e della nascita del nuovo modello di Stato sociale è rinvenibile soprattutto nelle contraddizioni dell'economia liberale⁴ di fronte alle quali l'intervento dello Stato mirava a razionalizzare il ciclo di produzione con il ciclo di consumo, redistribuendo il plusvalore sociale e coniugando così l'eccedenza di capitale con l'eccedenza di manodopera. Sotto questo punto di vista, la conquista di alcuni diritti sociali quali la riduzione della giornata lavorativa, i miglioramenti salariali, il diritto alla previdenza, all'assistenza sociale o alla salute diventavano lo strumento nelle mani dello Stato per la correzione degli squilibri nella allocazione delle risorse, la stabilizzazione macroeconomica, la redistribuzione del reddito.

Dal punto di vista delle istituzioni giuridiche ciò ha comportato la nascita di una nuova Costituzione economica, un nuovo diritto dell'economia, o meglio un nuovo diritto *tout court*, che dell'ordinamento liberale costituisce negazione e superamento.

Se, dunque, la nascita dello Stato democratico-sociale ha avuto matrici economiche riconducibili sostanzialmente alla crisi strutturale del modello capitalistico, ai Costituenti messicani va riconosciuto il merito di aver intuito tali trasformazioni e di averne cristallizzato alcuni principi, introducendo nella Carta i primi diritti sociali che presto si sarebbero posti a fondamento del modello di Stato interventista: il diritto all'istruzione elementare, al salario minimo, all'assistenza per malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione e il riconoscimento della proprietà pubblica della terra e delle risorse naturali. Veniva inaugurata, in questo modo, la nuova stagione del "costituzionalismo sociale messicano" che avrebbe in breve tempo varcato i confini nazionali.

² G. de Vergottini, *Prassi e utopia nel disegno costituzionale dannunziano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 610.

³ B. Cavallo, G. di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1983, 4 ss.

⁴ Sulle ragioni e le matrici economiche che stanno alla base di questa trasformazione v. ancora G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, 30 ss.

La disciplina dei diritti contenuta nella Costituzione del 1917 si presentava, quindi, molto innovativa rispetto alla Carta liberale adottata nel 1857 e le disposizioni in materia sociale assumevano carattere distintivo assieme ad altri elementi che mostravano uno Stato marcatamente laicista. Negli anni successivi il testo originario ha subito numerose modifiche in direzioni fra loro diverse. I principali interventi di riforma si sono concentrati, specie negli ultimi decenni, non solo nell'attenuare i tratti antireligiosi, ma anche nell'estendere l'interventismo statale in campo economico, in particolare in materia agraria e in ambito sociale, con una maggiore attenzione al diritto alla salute, alla tutela dei lavoratori, alla protezione della famiglia e all'ambiente. Nel campo dei diritti appare rilevante l'introduzione, nel 2011, dell'obbligo di interpretare le norme relative ai diritti umani in conformità non solo con la Costituzione ma anche con i trattati internazionali in materia, in base al principio della più protezione giuridica più ampia. Si tratta di un principio che, pur non introducendo una supremazia gerarchica dei trattati sui diritti umani contenuti nella Costituzione, apre tuttavia l'ordinamento messicano alla possibile applicazione di norme internazionali che offrono una protezione più ampia rispetto a quella interna.

2. Le condizioni di affermazione dei diritti nella costituzione economica interventista.

Le grandi trasformazioni costituzionali, coincidenti con altrettante trasformazioni dell'economia, che nel corso del Novecento hanno inciso in maniera determinante sul sistema di tutela dei diritti sociali, si sono sviluppate sostanzialmente in due momenti fondamentali. Il primo è quella scaturito dalla crisi dell'economia liberale, caratterizzata dall'insediamento di una costituzione economica sociale e interventista; il secondo, invece, è quello che, nel contesto di globalizzazione e di crisi dello Stato sociale che ha caratterizzato la fine del secolo scorso, ha dato vita ad una costituzione economica post-interventista.

La prima trasformazione costituisce il laboratorio nel quale, all'inizio del XX secolo, sono nate e si sono sviluppate le costituzioni che hanno preso in carico la tutela dei diritti sociali. La Costituzione messicana rappresenta, sotto questo punto di vista, un esempio straordinario e antesignano nel panorama mondiale. Sono state chiamate anche "costituzioni keynesiane" nella misura in cui trovavano fondamento nelle teorie economiche che dimostravano gli effetti positivi dell'interventismo pubblico, dell'aumento della spesa pubblica e del *deficit spending*. Come è noto, le costituzioni keynesiane affondano le proprie radici nella crisi dello stato liberale. A partire dalla fine dell'Ottocento, quando il processo di industrializzazione entrava nella sua fase "matura", la costituzione liberale monoclasse si dimostrò incapace di affrontare le contraddizioni insanabili dell'economia "borghese" derivanti da un eccesso di produzione: da un lato, il sistema industriale che attraverso crescenti economie di scala consentiva ad una ristretta fascia sociale (la borghesia) di accumulare grandi capitali e, dall'altro, la scarsità di reddito delle fasce più deboli della popolazione non alimentava domanda

sufficiente a compensare l'offerta sul mercato. Entrava in crisi, sostanzialmente, la teoria economica del *laissez faire*: il sistema economico, lasciato funzionare secondo le regole del libero mercato, non trovava più in sé l'equilibrio macroeconomico. Il sistema economico capitalistico non sarebbe mai riuscito, da solo, a risolvere tale crisi strutturale senza l'intervento dello Stato nell'economia che, sviluppando una funzione di *Krisismanagement*, è entrato a pieno titolo nel mercato compensando l'eccesso di produzione con nuova domanda. Lo Stato, infatti, attraverso l'aumento costante ed esponenziale della spesa pubblica necessario a garantire servizi, prestazioni e diritti, diventava progressivamente il principale consumatore del sistema economico. La nuova funzione statale di redistribuzione del reddito tra le classi, di sostegno alla domanda globale e di stabilizzazione macroeconomica, dunque, non era solo il risultato di forti e importanti rivendicazioni politiche ma soprattutto il risultato di un contesto economico che pose le condizioni materiali affinché i diritti sociali potessero essere affermati in costituzione e svilupparsi durante tutto il XX secolo. E questo accadeva in gran parte degli stati occidentali, sia in quelli a connotazione democratica che in quelli autoritari⁵. La crisi strutturale del capitalismo, in sostanza, aveva generato il fondamento 'economico-costituzionale' all'intervento pubblico e allo sviluppo dei diritti sociali, in quasi tutti i modelli e le forme di Stato⁶.

La seconda trasformazione, che ha interessato gli ultimi decenni del Novecento, si è manifestata, invece, con la crisi delle costituzioni keynesiane e, più in generale, con la crisi dello stato sociale. Essa affonda le sue radici sia in fenomeni interni agli Stati (crisi fiscale, di razionalità e di legittimazione)⁷, sia in fenomeni esterni e globali che hanno progressivamente trasferito sovranità dagli Stati verso livelli di governo sovranazionali. Così come la soluzione interventista aveva governato la crisi di sistema del capitalismo e trasformato le costituzioni liberali in costituzioni sociali, così le trasformazioni del modo di produzione e dell'intera economia mondiale nella seconda metà del Novecento hanno innescato un processo materiale di trasformazione degli equilibri costituzionali dello Stato interventista, generando una nuova costituzione economica post-interventista. Le condizioni di stabilità delle costituzioni keynesiane rispetto alle dinamiche del capitalismo, infatti, è la crescita economica continua e comunque sufficiente a riassorbire le dosi di deficit e ripianare l'esposizione debitoria dello Stato. Quando, invece, gli Stati interventisti hanno iniziato a finanziare in misura sempre maggiore se stessi, il fenomeno è degenerato determinando lacune strutturali tra le entrate e le uscite dei bilanci statali.

⁵ Sulla teoria Keynesiana, con particolare riferimento a Weimar, v. P. Koslowski (eds.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition: Historism, Ordo-Liberalism, Critical Theory, Solidarism*, Berlin, Springer, 2000; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A melancholic Eulogy*, in *European Law Review*, n. 30, 2005, 461 ss.; J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973; C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MA, MIT Press, 1984.

⁶ G. Di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, in *Il Politico*, vol. 74, n. 3, 178.

⁷ J. Habermas, *Legitimationsprobleme im spätkapitalismus*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1973; Id., *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975.

La crisi fiscale, in particolare, ha sgretolato dall'interno la costituzione economica interventista e, in epoca di globalizzazione, si è sommata all'effetto pandemico della circolazione del diritto, della deregulation, dell'arbitraggio tra sistemi giuridici e della competizione tra ordinamenti. Questo ha condotto gli Stati in un terreno decisamente nuovo rispetto a quello delimitato dai confini della sovranità nazionale, aprendo le porte ad una nuova costituzione economica globale e multilivello.

Il prototipo del fenomeno appena descritto è rappresentato dall'architettura costituzionale europea. Attraverso il processo di integrazione europea sta passando il percorso obbligato per fronteggiare il mutamento materiale dell'economia. La traslazione di sovranità verso l'Europa non è globalizzazione ma è la risposta ad essa, così come il primato del diritto europeo non è dominio, ma difesa degli Stati membri contro i rischi della globalizzazione.

Le costituzioni economiche post-interventiste fondano le proprie regole su grandezze economiche quantitative e scientificamente misurabili. E' il caso, ad esempio, dei vincoli di bilancio europei basati sul rapporto deficit/Pil o debito pubblico/Pil: processi e regole consolidate in un ordinamento sovranazionale vincolante che incastrano il principio di equilibrio finanziario e di finanze pubbliche sane a quello della stabilità monetaria e divieto di inflazione, di produttività della spesa pubblica, libertà d'impresa e garanzia della concorrenza, unità del mercato, libertà di circolazione e stabilimento. «Ne risulta un condizionamento complessivo, a catena, della configurazione costituzionale di strutture, relazioni, dimensione, procedure, poteri e competenze dei pubblici poteri, non solo sul piano delle funzioni strettamente 'economiche' ma anche nelle altre dimensioni costituzionali in cui agiscono, compresa la dimensione più squisitamente politica»⁸.

Più in particolare, i vincoli di bilancio introdotti con il Trattato di Maastricht, successivamente confluiti nel Patto di Stabilità e Crescita e nel Trattato sul c.d. "Fiscal compact", hanno determinato trasformazioni radicali nel governo della finanza pubblica e nello sviluppo delle politiche sociali dello Stato⁹. L'obbligo imposto dall'Unione europea ai Paesi membri di contenere i disavanzi statali e il debito pubblico entro limiti proporzionali al prodotto interno lordo costituisce il nucleo essenziale della costituzione finanziaria europea (art. 126, c. 2, lett. b Tfue). Il processo avviato a Maastricht ha formalizzato la fine delle vecchie regole della finanza pubblica basate sul *deficit spending* e spesa pubblica crescente, dando vita ad un sistema di *governance* nel quale la stabilità del bilancio e il

⁸ G. Di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, cit., 168 ss. Per un dibattito sul tema cfr.: J.R. Cossío Díaz, *Políticas públicas, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales*, in O. Zúñiga, V. Alejandra, E. Córdoba del Valle (dir.), A.M. Chávez de Mayo, J.C. Arango Chontal (cur.), *Derechos sociales. Políticas públicas, exigibilidad, justiciabilidad*, Pamplona, Thomson Reuters, Aranzadi, 2015, 26 ss.; D.R. Espino Tapia, *Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 36, enero-junio 2017, 79 ss.

⁹ T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 1, 58.

principio di finanza pubbliche sane (artt. 126 e 140 Tfu) rappresentano «*biological needs of survival* degli Stati»¹⁰. L'Unione economica e monetaria ha imposto, inoltre, altre regole fondamentali a tutti gli Stati aderenti, come per esempio la necessità di assicurare una crescita economica sostenibile e non inflazionistica (art. 3 TUE) e l'incomunicabilità tra politica monetaria e politica economico-finanziaria. Da quest'ultimo principio deriva, in particolare, il divieto per le banche centrali di accettare istruzioni dai Governi, di concedere loro scoperti di conto o altre facilitazioni, di acquistare titoli di debito pubblico al di fuori del mercato ufficiale (artt. 123 e 130 Tfu)¹¹.

3. Costituzione finanziaria e tutela multilivello dei diritti sociali.

Uno dei problemi più rilevanti che in quest'ultima fase dell'evoluzione costituzionale emerge con ricorrenza in ogni dibattito sui diritti sociali è quello della loro effettività. Si tratta di una questione cruciale che si pone nel passaggio dalla dichiarazione di principio del diritto nelle carte costituzionali e nelle leggi, alla sua concreta realizzazione attraverso mezzi, strutture e risorse economiche¹². I diritti sociali, infatti, in quanto finanziariamente condizionati, risultano strettamente e inesorabilmente legati alle disponibilità economiche necessarie al loro soddisfacimento e, in ultima analisi, alla produttività del sistema economico dal quale tali risorse devono essere attinte¹³.

¹⁰ G. Di Plinio, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Pescara, Edizioni Scientifiche Abruzzesi, 2009, 363.

¹¹ G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2012, 299 ss.

¹² C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, 9, la quale sottolinea che l'equilibrio non è tanto tra risorse finanziarie e diritti ma tra diritti, tenendo conto, da un lato, dei soggetti ai quali sono stati imposti sacrifici e, dall'altro, dei diritti a favore dei quali l'assegnazione delle risorse è stato deciso. Più ampiamente cfr. G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, 131 ss.; R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 109 ss.; E. Cheli, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, Giuffrè, 1995, 1774 ss.; L. Carlassarre, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 1 ss. Nella dottrina messicana v. recentemente: J.E. Sancliment Martínez, *La eficacia de los derechos sociales en el siglo XX mexicano*, in *Cuestiones Constitucionales*, n. 39, julio-diciembre, 2018, 229 ss. Sul problema dei rapporti intergenerazionali nella tutela dei diritti sociali v.: M. Luciani, *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 423 ss.; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2014, 1 ss.; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011. Un'analisi comparativa dell'evoluzione costituzionale dei diritti in G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011, 153 ss.

¹³ G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013. Sul rapporto tra diritti sociali e finanza pubblica v. anche: B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001.

Le regole europee di costituzione finanziaria hanno agganciato il livello di deficit degli Stati e, conseguentemente, i livelli di spesa pubblica e le stesse politiche di spesa, ad un elemento quantitativo, ossia il prodotto interno lordo. Ciò implica che la spesa pubblica debba essere finanziata dal sistema economico e che non sia possibile coprire il deficit mediante manovre monetarie: il prodotto interno lordo assurge a misura costituzionale della correttezza finanziaria dello Stato.

Osservando il fenomeno da una prospettiva più ampia, il principio di pareggio del bilancio, oltre che una regola della costituzione economica europea, costituisce un “imperativo economico” di stabilità finanziaria imposto dai mercati ancor prima che dai Trattati¹⁴. La sovranità degli Stati, infatti, oggi è messa a rischio dagli attacchi monetari internazionali o da manovre finanziarie speculative, le quali non di rado producono profondi sconvolgimenti che depotenziano o addirittura rischiano di azzerare il ruolo delle autorità economiche nazionali. Dinanzi al rischio di *default* di uno Stato, alla conseguente impossibilità di rimborsare il debito sovrano e di non avere più le risorse per poter far funzionare gli apparati statali, tutte le norme fondamentali a garanzia dei diritti sociali rischiano di restare prive delle condizioni materiali che le rendano efficaci. L'esistenza di un elevato debito pubblico rappresenta un pericolo «potenzialmente mortale» per gli stessi valori costituzionali dello stato sociale. Infatti, se per ragioni legate all'eccessivo indebitamento, venisse meno la fiducia nella capacità dello Stato di onorare i propri impegni finanziari, non vi sarebbero più risparmiatori/investitori disponibili ad acquistare nuovi titoli di debito pubblico e, di fatto, verrebbero meno le risorse in grado di finanziare qualsiasi politica sociale: è il fallimento dello Stato¹⁵. In tale prospettiva, il nucleo fondante delle regole finanziarie che impongono il risanamento delle finanze pubbliche e il pareggio di bilancio non è politicamente controllabile a nessun livello, né in alcun modo influenzabile dai pubblici poteri. La sanzione per la loro violazione è perdita di ricchezza e di sovranità¹⁶ con la conseguente impossibilità materiale di garantire diritti sociali e garantire qualsiasi altra forma di redistribuzione del reddito¹⁷.

¹⁴ Circa gli “effetti costituzionali” dell'economia v. G. Di Plinio, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, n. 1, 2008, 23 ss. Da un prospettiva economica v. A. Quadrio Curzio, *Al di là del Patto che cosa serve per la stabilità e per la crescita*, in *Il Mulino*, n. 5, 2004, 953 ss.; G. Tabellini, *L'Italia in gabbia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2008, 1 ss.; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2014, 79 ss.

¹⁵ G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2012, 6.

¹⁶ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973.

¹⁷ Per un'organica ricostruzione del ruolo e dell'evoluzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo v.: P. Costanzo, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta on line*, 2008; J. Hayward, *Reglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, in *Pouvoirs*, n. 4, 2014, 101 ss.; D.U. Galletta, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/6, 2013, 1175 ss.; J. Sarrion Esteve, *Los conflictos entre libertades económicas y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Revista de derecho político*, n. 81, 2011, 379 ss.

I vincoli introdotti dai Trattati europei hanno prodotto numerosi effetti non soltanto in seno ai rapporti tra Stato e Unione europea, ma anche tra Stato ed autonomie territoriali¹⁸. Si tratta di un fenomeno che incide in maniera determinante sul grado di tutela dei diritti sociali, specie quando i vincoli di bilancio gravano prevalentemente sugli enti substatali più prossimi ai cittadini, ossia quegli enti che, in ultima analisi, hanno il compito di garantire concretamente strutture e servizi e, dunque, di dare effettività ai diritti. Uno degli argomenti più importanti che nei sistemi federali legittimano l'esistenza di vincoli di bilancio sotto forma sia di *balanced budget requirements* che di *tax and expenditure limitations*, è la circostanza che la violazione delle regole di costituzione finanziaria in uno Stato genera squilibri e perdite anche in altri Stati¹⁹. Infatti, nelle aree in cui vige l'unione monetaria, non essendo possibile assorbire gli *shock* asimmetrici attraverso la fluttuazione dei cambi tra le monete nazionali, i disequilibri vengono sostanzialmente esportati negli altri Stati dell'area monetaria. Gli Stati, pertanto, accettano il condizionamento quantitativo del bilancio e addirittura lo inseriscono nelle loro Costituzioni formali, sotto forma di principio del pareggio conformemente alle c.d. teorie del *matching principle*, elaborate per il decentramento fiscale negli Stati federali. Tali teorie affermano che, all'interno dei confini di un determinato territorio, l'allocatione ottimale delle risorse deve essere conforme ai seguenti principi: a) la spesa pubblica va finanziata con le risorse locali e deve essere commisurata alle fonti di entrata fiscale; b) la pressione fiscale deve essere misurata sulla responsabilità politica di fronte ai contribuenti. In caso contrario si genera *fiscal imbalance*²⁰, ossia un "mismatch" tra le competenze in materia di entrate fiscali e responsabilità di spesa²¹.

Il *matching principle* determina una connessione, dunque, tra costo dei diritti e potere fiscale, tra uscite di bilancio e fonti locali di entrata, tra responsabilità politica di spesa e capacità territoriale di produrre e reperire le risorse necessarie.

¹⁸ D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, 1 ss.; F. Bilancia, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 1 ss.

¹⁹ Cfr. S. Momigliano, S. Zotteri, *Le regole di bilancio europee: il Patto di stabilità e crescita*, Roma, Banca d'Italia, Servizio Studi, Giugno 2005, 1 ss.; P. De Grauwe, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 1993, 1 ss.; M. Buti, A. Sapir (eds.), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999, 1 ss. In particolare sulla costituzione fiscale negli Stati Uniti d'America si rinvia a: G. Di Plinio, *Federalismo e costituzione fiscale negli Stati Uniti d'America*, in G.F. Ferrari, (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie (modelli giuridici comparati)*, Roma, Donzelli editore, 2010, 330 ss.

²⁰ Nella dottrina in materia di federalismo fiscale si distinguono due tipi di squilibri fiscali: lo squilibrio fiscale verticale e lo squilibrio fiscale orizzontale. Quando lo squilibrio fiscale viene misurato tra i due livelli di governo (Centro e Stati o Province) è chiamato *Vertical Fiscal Imbalance*. Quando lo squilibrio fiscale viene misurato tra i governi allo stesso livello, viene chiamato *Horizontal Fiscal Imbalance*. Questo squilibrio è anche noto come *regional disparity*, W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

²¹ R.M. Bird, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, in *National Tax Journal*, n. 46, vol. 2, 1993, 207 ss.; P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure* in *The Review of Economics and Statistics*, n. 4, vol. 36, 1954, 387 ss.; J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University Michigan, Michigan Press, 1962; R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.

Molti Stati affrontano il problema del condizionamento finanziario dei diritti ricorrendo, in maniera più o meno implicita, a tale principio. Il modello americano, ad esempio, realizza sia il *matching principle* che uno dei più bassi livelli di *fiscal imbalance*, in un contesto di federalismo competitivo e duale in cui il riequilibrio è in gran parte affidato al gioco spontaneo di libertà economica, mobilità dei fattori produttivi e apertura del mercato, la perequazione interstatale sostanzialmente non esiste, e l'*equalization* è realizzata (nei limiti in cui lo è) dalla federazione, ridistribuendo sul singolo cittadino e non sui governi decentrati²². La Costituzione americana disciplina i poteri impositivi del Governo federale attribuendo al Congresso la potestà di imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi, ma contestualmente anche l'obbligo di *apportionment*, cioè di ripartire le imposte dirette tra i vari Stati in modo proporzionale alla rispettiva popolazione. Gli Stati sono ampiamente autonomi nella scelta dei tributi e aliquote, entro alcune (poche) limitazioni imposte dalla Costituzione federale, quali in particolare la riserva federale sulla tassazione sull'import/export e il divieto di ostacolare il mercato interno e le relazioni commerciali interstatali. Dal punto di vista della spesa, la maggior parte delle funzioni sono allocate a livello statale o substatale, con importanti eccezioni, tra cui la difesa nazionale, il sistema pensionistico e l'assicurazione sanitaria per anziani e disabili.

In altre federazioni, come la Germania, il *matching principle* è tendenziale e lo squilibrio fiscale è molto contenuto, in un contesto di federalismo cooperativo, alta perequazione intergovernativa ed elevata spesa per il welfare²³. Sempre restando in Europa, è piuttosto singolare, invece, il caso belga, costituito da un assemblaggio di paradossi²⁴, in cui l'intreccio dei confini linguistici e dei livelli di governo, disegnato sin dagli anni '60 per determinare le aree linguistiche a fini amministrativi, ha progressivamente assunto rilievo costituzionale, divorando funzioni e competenze al livello federale.

Intorno al groviglio linguistico, economico e politico si è sedimentata nel tempo, a partire dal 1970, una varietà e di forme organizzative e procedurali frammentate e sovrapposte, il cui sbalorditivo carattere è la coesistenza su medesime porzioni di territorio di un doppio strato di istituzioni differenziate, ciascuna con propri organi 'costituzionali', apparati, competenze e bilanci. In Belgio esiste una *devolution* spinta e contemporaneamente una sovranità fiscale accentrata, sebbene il *matching principle* sia costituzionalmente dichiarato come

²² G. Di Plinio, *Costituzione e scienza economica*, cit., 168 ss.; K.W. Dam, *The American Fiscal Constitution*, in *University of Chicago Law Review*, n. 44, 1977, 271 ss.

²³ P.B. Spahn, W. Föttinger, *Germany*, in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF, 1997; R. Hepp, J. Von Hagen, *Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and after Unification*, ZEI, CEPR Discussion Paper, N. DP7246, 2009.

²⁴ Sull'esperienza federalista del Belgio v. G. Di Plinio, *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in G.F. Ferrari (cur.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, cit., *passim*; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge - Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2006; M. Gérard, *Fiscal Federalism in Belgium*, Conference on Fiscal Imbalance, Québec City, September 13-14, 2001.

corrispondenza territoriale tra spese e entrate (*just retour*)²⁵. Di conseguenza il Belgio presenta comparativamente agli altri Stati federali una dose massiva di *fiscal imbalance* (*desequilibre fiscal*), e un corrispondente e massiccio volume di trasferimenti federali²⁶. Ne risulta una architettura istituzionale piuttosto singolare il cui funzionamento sarebbe un mistero, se non si tenesse in considerazione lo spiccato consociativismo legislativo e istituzionale²⁷ che ha accelerato la federalizzazione dei poteri centrali e consentito ai ‘poteri linguistici’ e alle istanze federaliste di installarsi stabilmente in tutti gli organi costituzionali²⁸, dando origine al più rilevante esempio di combinazione tra la concezione ‘territoriale’ e la concezione ‘personale’ di federalismo²⁹.

Le teorie del *matching principle* non escludono, ovviamente, gli strumenti solidaristici tra territori. E’ importante, però, che gli interventi di compensazione siano individuabili e riconoscibili. In altre parole occorre poter chiaramente “misurare” la produttività di un territorio e il grado di partecipazione di quel territorio agli obiettivi solidaristici di interesse nazionale. Parallelamente è necessario che gli enti territoriali siano messi in grado di attuare politiche capaci di migliorare il Pil del proprio territorio. Questo consente un incremento delle entrate fiscali che garantisce sostenibilità nel tempo delle politiche di spesa e, in ultima analisi, effettività e continuità nella tutela dei diritti sociali.

4. Il problema della sostenibilità finanziaria tra autonomia e responsabilità.

In gran parte degli Stati europei esiste una stretta connessione tra livello di effettività dei diritti sociali e vincoli di bilancio a carico non soltanto degli Stati centrali ma soprattutto degli enti territoriali, ossia quegli enti che, in ultima analisi, hanno il compito di garantire concretamente strutture, servizi ed effettività ai diritti. In Italia, come è noto, la riforma costituzionale del 2012 ha inserito nell’art. 81 Cost. il vincolo all’equilibrio nel bilancio³⁰ per lo Stato e per tutte le

²⁵ G. Pagano, *Le financement des régions et des communautés 1970-2002: solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale*, Bruxelles, Crisp, 2002, 5 ss.; T. Benedikter, *Esperienze europee di federalismo fiscale e del finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. Pfösl (cur.), *Il federalismo fiscale*, Roma, Apes, 2008, 132.

²⁶ M. Gérard, *Fiscal Federalism in Belgium*, cit., 175 ss.; M. Verdussen, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2007, 1172 ss. Per un’analisi evolutiva in Italia e in Belgio v. A. Badriotti, M. Fornasini, C. Vaneecloo, *L’evoluzione della costituzione in Belgio e in Italia: un’analisi delle relazioni fiscali intergovernative*, in *Rivista di politica economica*, n. VII-VIII, 2006, 229 ss.

²⁷ B.G. Peters, *Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism*, in *West European Politics*, n. 5, 2006, 1079 ss.; M. Leroy, *Il federalismo belga*, in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, 2007.

²⁸ M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D’Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, 63 ss.

²⁹ P.B. Spahn, *Managing Fiscal Conflicts*, in R.L. Watts, R. Chattopadhyay (eds.), *Unity in Diversity: Learning from Each Other*, Vol. 2, Emerging Issues in Fiscal Federalism, New Delhi, Viva Books, 2008, 53.

³⁰ Sull’introduzione del principio di pareggio di bilancio in Costituzione v: F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, 1 ss.; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, 1 ss.; G. Bognetti, *Il pareggio di*

pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) e, contemporaneamente, ha modificato l'art. 119 Cost. subordinando l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali al rispetto dell'equilibrio dei bilanci³¹. In sostanza, anche gli enti territoriali sono chiamati all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Pertanto è ormai imprescindibile cercare nuove forme di conciliazione tra diritti e sostenibilità delle finanze pubbliche³², problema che anche la giurisprudenza costituzionale italiana non può più ignorare. Capita sempre più spesso, infatti, che la Corte costituzionale italiana si faccia carico di valutare le «conseguenze finanziarie» delle proprie decisioni in materia di diritti sociali³³. Ad esempio, la Corte ha affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, pur riconoscendo che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana³⁴.

Nel tentativo di trovare il difficile punto di equilibrio tra vincoli di bilancio e tutela dei diritti, l'ordinamento italiano sta sperimentando da tempo un sistema di meccanismi di premialità o di penalizzazione a carico degli enti territoriali affinché adeguino le proprie politiche sociali a criteri di efficienza, di efficacia, di produttività della spesa pubblica. Tali meccanismi costituiscono il tentativo dello Stato di responsabilizzare gli enti territoriali e incentivarli a tenere comportamenti in grado di favorire l'autonomo finanziamento dei diritti. Un tipico esempio è rappresentato dai cosiddetti criteri di virtuosità.

bilancio nella carta costituzionale, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2012, 198.

³¹ F. Losurdo, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; L. Trucco, *I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, 1 ss.

³² M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, Giappichelli, 2016; B. Brancati, *Decidere sulla crisi: le corti e l'allocazione delle risorse in tempi di austerità*, in *federalismi.it*, n. 16, 2015.

³³ Il dibattito sul punto è molto ampio, cfr.: A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2015, 591 ss.; F. Saitto, *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 9; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 136 ss.; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012, 66 ss.; G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 1 ss.; M. Benvenuti, *La Corte Costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 394 ss.; E. Grosso, *Sentenza costituzionali di spesa «che non costino»*, Torino, Giappichelli, 1991; C. Pinelli, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 548; F. Politi, *Il «costo» delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1753.

³⁴ Corte cost., sent. n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e 218 del 1994, n. 247 del 1992, n. 455 del 1990, n. 309 del 1999. Più recentemente: Corte cost., sent. n. 248 del 2011, n. 203 del 2016.

I criteri di virtuosità sono stati introdotti per la prima volta con l'art. 20 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 (convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011) e confermati nella legge n. 243 del 2012 di attuazione della riforma costituzionale, la quale nell'art. 9 stabilisce che allo Stato è consentito prevedere per legge obblighi a carico degli enti, al fine di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, anche tenendo conto di specifici parametri di virtuosità. I criteri di virtuosità spaziano negli ambiti più vari e sono potenzialmente capaci di indirizzare in maniera significativa l'attività politico-amministrativa di una Regione. Gli elementi che contribuiscono a definire un ente come "virtuoso", infatti, non sono soltanto di natura economico-finanziaria, ma anche organizzativa o gestionale; inoltre la loro individuazione è spesso caratterizzata da una elevata dose di discrezionalità da parte dello Stato, anche in fase di applicazione.

Ai sensi dell'articolo 20, commi 2, 2 ter e 3, del decreto-legge n. 98, i criteri di virtuosità riguardano, sinteticamente: la convergenza tra spesa storica, costi e fabbisogni standard; il rispetto del Patto di stabilità interno; l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente (tenuto conto del numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente e all'ampiezza del territorio); l'autonomia finanziaria dell'ente; l'equilibrio di parte corrente; il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale; il rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali; l'effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale; il rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate; le operazioni di dismissioni di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Sulla base della valutazione dei suddetti parametri e attraverso appositi decreti ministeriali, gli enti vengono dunque suddivisi in due categorie: quelli virtuosi e quelli non virtuosi. Tale suddivisione è funzionale alla ripartizione degli obiettivi finanziari stabiliti dal Patto di stabilità interno. Al fine di evitare che gli enti non virtuosi siano gravati da obiettivi di difficile realizzazione, è stata prevista una "clausola di salvaguardia"³⁵, in base alla quale il contributo aggiuntivo a carico degli enti locali non virtuosi non può superare una certa percentuale massima della spesa media registrata nell'ultimo triennio.

I meccanismi di virtuosità sono destinati ad incidere notevolmente sulle politiche di spesa degli enti territoriali e, di conseguenza, sulla tutela dei diritti sociali in quanto i parametri attraverso i quali lo Stato declina la maggiore o minore virtuosità dell'ente spaziano negli ambiti più vari e sono potenzialmente in grado di indirizzare gran parte delle politiche locali³⁶. Basti pensare ai numerosi provvedimenti in materia di sviluppo economico, in grado di influire notevolmente sullo stato delle finanze pubbliche regionali e locali. Se, ad esempio, nell'ambito di

³⁵ Art. 31, comma 6, della legge n. 183 del 2011.

³⁶ C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. Vandelli, F. Bassanini (cur.), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, 40 ss.

tali provvedimenti lo Stato riconosce come “virtuosi” gli enti che maggiormente contribuiscono allo sviluppo economico e, quindi, alla crescita del gettito fiscale secondo i criteri definiti a livello statale, risulta evidente che le politiche economiche regionali e locali vengono, di fatto, indirizzate e per certi versi determinate dallo Stato. Difficilmente, infatti, un ente sarebbe portato a scostarsi dagli indirizzi statali se la conseguenza fosse quella di subire le misure economiche negative previste per gli enti non virtuosi. In altri termini, gli enti territoriali sono indotti ad adeguarsi ai parametri di virtuosità non soltanto dagli effetti positivi che essi possono produrre sullo sviluppo o la crescita economica del territorio o dai risultati positivi in termini di efficienza amministrativa, quanto, molto più semplicisticamente, dalle conseguenze economiche negative che deriverebbero dall’essere qualificato “ente non virtuoso”.

Per avere un riscontro della rilevante portata dei criteri di virtuosità sulle politiche locali è utile fare riferimento al decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, (cosiddetto decreto “CresciItalia”) che aggiunge ai criteri di virtuosità già previsti dalle disposizioni sopra richiamate, anche l’adeguamento ai principi della razionalizzazione della regolazione economica e di liberalizzazione del commercio. In particolare, l’art. 1 del decreto prevede un procedimento di ri-regolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mirano all’abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l’iniziativa economica o frenano l’ingresso nei mercati di nuovi operatori, fatte salve le regolamentazioni giustificate da «un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento comunitario»³⁷, e che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite³⁸.

L’art. 1, comma 4 prevede che la Presidenza del Consiglio comunichi al Ministero dell’economia gli enti che hanno proceduto all’applicazione delle procedure previste dallo stesso decreto, volte all’attuazione del principio di liberalizzazione. Tale adeguamento viene considerato “parametro di virtuosità” ai fini dell’applicazione del Patto di stabilità interno. In sostanza, attraverso l’attribuzione di un parametro di virtuosità agli enti che si adeguano alle previsioni statali in materia di liberalizzazioni, la disposizione mira ad estendere all’intero sistema delle autonomie il compito di dare attuazione alla normativa statale al fine di evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento degli altri enti. Il principio di liberalizzazione delle attività economiche – adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale – si rivolge tanto al Governo centrale, quanto a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, perché solo con la convergenza dell’azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili³⁹. Lo Stato, in effetti, non potrebbe esercitare la propria competenza esclusiva in materia di tutela concorrenza se le Regioni che legiferano

³⁷ Art. 1, c. 1, lett. a), decreto-legge n. 1 del 2012.

³⁸ Art. 1, c. 1, lett. b), decreto-legge n. 1 del 2012.

³⁹ Corte cost., sent. n. 8 del 2013.

in materia di commercio e gli enti locali che esercitano le corrispondenti funzioni amministrative non agissero nel quadro dei principi fissati a livello statale in materia di liberalizzazioni.

Il citato decreto-legge n. 1 del 2012 ha superato positivamente anche il vaglio di legittimità costituzionale. Con sentenza n. 8 del 2013 la Corte ha ritenuto ragionevole, e pertanto legittimo, che il legislatore prevedesse un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati.

In sostanza, introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce una misura premiale coerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare. Per la Corte, non solo le norme statali non costituiscono violazione dell'autonomia regionale ma, al contrario, grazie alla tecnica normativa prescelta, le Regioni possono continuare ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche: «le Regioni non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza»⁴⁰.

Il percorso argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale per giungere a tale conclusione risulta estremamente interessante, specie per gli scenari che potrebbero derivare da una estensione degli ambiti di applicazione dei criteri di virtuosità. I giudici hanno considerato le implicazioni finanziarie che le politiche economiche di liberalizzazione producono sulle finanze statali e regionali. Richiamando le evidenze economiche empiriche che individuano una significativa correlazione fra liberalizzazioni e crescita economica, la Corte ha ritenuto ragionevole che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola da oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Il Patto europeo di stabilità e crescita – che è alla base del Patto di stabilità interno – esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito e il deficit delle amministrazioni pubbliche. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione di debito e deficit. In questa prospettiva, valutare il grado di adesione di ciascun ente territoriale ai principi di razionalizzazione della regolazione significa anche esprimere un giudizio sulle modalità con cui l'ente partecipa al risanamento della finanza pubblica. L'attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla

⁴⁰ *Ibidem*.

liberalizzazione ordinata e ragionevole e allo sviluppo dei mercati, in altri termini, produce dei riflessi sul piano nazionale, sia quanto alla crescita economica, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita⁴¹. Tutto l'impianto normativo appare, quindi, coerente con l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, 3 comma della Costituzione. Secondo la Corte, Dunque può ritenersi costituzionalmente legittimo introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica, i cui criteri sono fissati a livello centrale.

In conclusione, risulta evidente che il rafforzamento dei meccanismi sanzionatori e premiali affidati al Governo centrale, finalizzati a garantire l'equilibrio complessivo dei conti pubblici, indirizzano gli enti territoriali non solo verso la razionalizzazione della spesa per la garanzia dei diritti sociali ma anche verso il miglioramento dell'efficienza e l'efficacia della loro azione di governo dell'economia⁴² al fine di poter disporre di maggiori risorse in grado, a loro volta, di finanziare i diritti.

Le nuove regole di costituzione economica stanno trasformando notevolmente il ruolo degli enti substatali nel garantire diritti e prestazioni sociali. Molto dipenderà, come si è cercato di dimostrare, dal grado di responsabilità che tali enti riusciranno a dimostrare nell'attuazione "virtuosa" delle politiche economiche e sociali. Sinora gli Stati hanno assunto una responsabilità pressoché esclusiva nei confronti delle Istituzioni europee in relazione al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 4, comma 3 del TUE e dell'art. 291, comma 1 del TUE, gli Stati membri sono gli unici responsabili degli obblighi derivanti dai Trattati e dagli atti delle istituzioni dell'Unione⁴³. Ciò comporta che gli Stati sono responsabili, nell'ambito degli accordi firmati in sede europea, anche dei disavanzi regionali e locali sui quali, però, non riescono spesso ad esercitare un controllo pieno e diretto⁴⁴. I risultati dell'analisi svolta fin qui suggeriscono una maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali, in modo da legare in maniera più organica i principi di "autonomia" e "responsabilità".

Si tratta di una prospettiva che già trova alcuni riscontri in alcuni ordinamenti europei, come quello tedesco. La Germania, come è noto, è stata una delle principali sostenitrici di una severa politica di bilancio in tutti i paesi

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² F. Losurdo, *Il difficile bilanciamento tra autonomia e responsabilità: profili politico-costituzionali del decreto 'premi e sanzioni'*, in S. Mangiameli (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, 2011, Milano, Giuffrè, 671 ss.

⁴³ C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, 1298 ss.

⁴⁴ G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2012, 564 ss. Sul difficile rapporto tra autonomia e responsabilità v. F. Losurdo, *Il difficile bilanciamento tra autonomia e responsabilità: profili politico-costituzionali del decreto 'premi e sanzioni'*, cit., 671 ss.

dell'Eurozona⁴⁵. L'ordinamento tedesco prevede una responsabilità congiunta di *Bund* e *Länder* per l'eventuale inottemperanza agli obblighi europei di bilancio, con l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo. La legge fondamentale tedesca, infatti, è stata riformata nel 2006 e nel 2009 proprio per rafforzare le regole di coordinamento finanziario sul sistema federale e imporre sia al *Bund* che ai *Länder* l'obbligo all'equilibrio di bilancio derivante dai Trattati europei. Attualmente, l'art. 109 della Costituzione tedesca prevede che sia la Federazione che i *Länder* devono adempiere agli obblighi previsti dall'art. 126 del T^{fue} e che «i bilanci della federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito». I *Länder* che risultano corresponsabili dell'indebitamento hanno l'obbligo di partecipare alle eventuali sanzioni stabilite dall'ordinamento europeo, secondo quanto stabilito da una apposita legge federale. Anche l'esperienza tedesca, dunque, conferma che maggiori livelli di autonomia regionale o locale vanno utilizzati in maniera razionale ed efficiente, in modo da consentire agli enti di introdurre le misure più adatte al proprio territorio e, nello stesso tempo, in grado di migliorare le proprie *performance* economiche, incrementare il gettito fiscale e, in questo modo, garantire maggiori diritti.

Il futuro dei diritti sociali, in sostanza, dipenderà anche dalla capacità di mettere in atto una gestione “virtuosa” dei bilanci pubblici, sia di quelli statali che substatali. Affinché la responsabilità politica di fronte ai contribuenti sia rafforzata, è necessario, infatti, che anche gli enti territoriali siano messi in grado di attuare politiche capaci di migliorare la produttività della spesa pubblica e, quindi, il Pil del proprio territorio. Questo può consentire un incremento delle entrate fiscali che garantisca sostenibilità nel tempo delle politiche di spesa e, in ultima analisi, effettività e continuità nella tutela dei diritti sociali. I meccanismi di solidarietà territoriale, necessari e indispensabili, richiedono riconoscibilità e trasparenza, affinché sia il più possibile chiaro, dinanzi al cittadino, l'uso che viene fatto delle risorse e il contributo economico di ciascun territorio agli obiettivi di interesse nazionale. Su questo tema si gioca ormai non solo lo sviluppo armonioso dei rapporti tra istituzioni e cittadini ma, soprattutto, la sopravvivenza stessa dei diritti sociali.

Marcello Salerno

Dip.to di Studi Umanistici

Università degli Studi “A. Moro” di Bari

marcello.salerno@uniba.it

⁴⁵ M. Hartwig, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in R. Bifulco, O. Roselli (cur.) *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2013, 153 ss.; R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. Bifulco, O. Roselli, (cur.) *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*, cit., 139 ss.; F. Pedrini, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità: il Grundgesetz preso sul serio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011, 391 ss.; E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2014, 209 ss.