Studi di diritto pubblico
Collana diretta da Francesco Gabriele

GIOVANNI LUCHENA

LE *CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA* NELLA FINANZA PUBBLICA

(Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)

CACUCCI EDITORE
BARI

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni.
Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formatisi), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Giovanni Luchena

Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.
L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.
La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.
Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.
La Repu[...] cittadini il diritto al lavoro e pro[...] rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.
La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.
La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.
Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.
I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.
Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9.
La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.
L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.
La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.
Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.
Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.
L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.
La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

ISBN 978-88-6611-607-3
9 788866 116073
€ 18,00

GIOVANNI LUCHENA

LE *CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA* NELLA FINANZA PUBBLICA

(Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)

CACUCCI EDITORE
BARI

Opera parzialmente realizzata con il contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucciedi tore.it – e-mail: info@cacucci.it
Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori* , 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione"* abbandonata, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*. (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

A mio padre,
alle sue braccia
che avvolgevano l'aria
quando col sorriso
nutriva i frutti del melograno

Sommario

Introduzione 13

Capitolo I

Le clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica: la "protezione" dell'equilibrio di bilancio e la copertura degli oneri

1. Gli scostamenti tra le entrate e le spese e la "norma-diga" rappresentata dalle clausole di salvaguardia. Gli equilibri di finanza pubblica e l'art. 81 Cost. 17
1.1. L'uso della locuzione "clausola di salvaguardia" nel linguaggio giuridico: alcune fattispecie 22
2. Dalle "spese" agli "oneri": la modifica introdotta dalla riforma costituzionale del 2012 25
3. Le clausole di salvaguardia come strumento tecnico di copertura delle spese (art. 81, c. 3, Cost.). Una retrospettiva: la c.d. "legge finanziaria" 27
4. Le clausole di salvaguardia nella c.d. "costituzione finanziaria" 35

Capitolo II

Origini e "stabilizzazione" delle clausole di salvaguardia

1. Dal decreto c.d. "taglia spese" alla legge di contabilità e finanza. La stabilizzazione delle clausole 41
2. Le clausole di salvaguardia nella legge di contabilità e finanza 44
3. Peculiarità ed effetti degli strumenti di copertura degli oneri: discipline singolari contenute nella legge di contabilità 47
3.1. Gli oneri giurisdizionali derivanti da una sentenza di condanna a carico dello Stato. L'apposito fondo previsto nel bilancio 48
3.2. Le clausole che non salvaguardano: il caso della tutela dei diritti. La crisi finanziaria e la socialità "digradata" 51
3.3. Le interrelazioni fra diritto ed economia nella prospettiva della finanza pubblica. Il rapporto tra l'art. 41, c. 3 e l'art. 81 della Costituzione 56

4. Automatismi ed effettività nella copertura degli oneri 59
5. Le novità introdotte dalla legge n. 163 del 2016. L'attuazione dell'art. 81 della Costituzione 62
5.1. Una diversa configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia: ritorno al passato? 69
5.2. La sopravvivenza delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2017 70

Capitolo III

Vincoli "europei" alle decisioni di finanza pubblica

1. Il rapporto Governo-Parlamento concernente le decisioni di finanza pubblica in particolare nel quadro della procedura del c.d. "semestre europeo". La negoziazione Commissione-Governo in tempi organicamente strutturati 73
2. Il contesto nel quale sono maturate (anche) le scelte di politica del bilancio e le opzioni in favore delle clausole di salvaguardia 79
3. Una "storia", non solo italiana, che viene da lontano. Il consolidamento della politica europea della stabilità finanziaria. Il crescente utilizzo delle clausole di salvaguardia 84
4. "Strumenti" eteronomi di stabilizzazione finanziaria. Il meccanismo di copertura automatica previsto dal c.d. *Fiscal compact*: possibile analogia con le clausole di salvaguardia e loro "legittimazione" 89

Capitolo IV

Politiche di riduzione della spesa, "spalma-incentivi", pratiche «funamboliche» e clausole "dimenticate": alla ricerca di una classificazione

1. Salvaguardia di natura tecnica e tecnica della salvaguardia. Strumento tecnico-contabile e stabilizzatore delle dinamiche economico-finanziarie 97
2. Impossibilità di una formulazione *standard* delle clausole. Una breve rassegna delle disposizioni di salvaguardia (2014-2016) 100
3. La politica della c.d. *spending review* 104
4. L'inversione contabile (la c.d. *reverse charge*) e i problemi di liquidità delle imprese. Intersezioni con il diritto dell'Unione europea 108

5. La legge c.d. "spalma-incentivi" e la rimodulazione delle tariffe energetiche: un esempio di incentivazione economica "verde" 109
6. Le norme per la semplificazione del processo civile e il contributo unificato. Aumento dei costi processuali e diritto di difesa 114
7. Il problema dei problemi: la sterilizzazione delle clausole 116
8. Una pratica «funambolica»: clausole utilizzate per "occultare" gli oneri (imprevisti) determinati da taluni strumenti finanziari innovativi 119
9. Le clausole "dimenticate" 124
10. Un'ipotesi di classificazione delle clausole di salvaguardia 127

Capitolo V

La clausola di salvaguardia come norma tramonto

1. Le norme tramonto come possibile argine alla iperproduzione legislativa e, in particolare, come strumento che consente il monitoraggio degli andamenti (anche) finanziari 129
2. La clausola di salvaguardia come norma tramonto 132
2.1. (segue): origini, finalità, caratteri della norma tramonto 135
3. Tentativi di introduzione delle sunset nell'ambito della "legislazione" dell'Unione europea 138
3.1. Velocizzare il processo decisionale dinanzi ad uno stato di necessità. Carattere selettivo e regolatorio delle clausole di salvaguardia come *sunset* 141
4. I possibili fattori non positivi di una *sunset*. Il "temporeggiamento" e le incertezze che potrebbero determinarsi sui cittadini e sulle imprese 143
5. Una digressione finale: l'economia globalizzata dominata dal rischio e il principio di precauzione 144

Considerazioni conclusive 149

Bibliografia 155

Introduzione

In un'epoca caratterizzata dai sempre più pressanti vincoli "europei" di finanza pubblica e dalla scarsità delle risorse, le scelte del decisore politico appaiono condizionate da una pluralità di fattori volta a impedire che avvengano situazioni che possano compromettere la tenuta del bilancio. A tale proposito, la disciplina della copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81 Cost., da sempre, in generale, oggetto di una varietà di interpretazioni[1], è divenuta centrale ai fini della tutela effettiva dell'equilibrio economico-finanziario dei conti pubblici.

Nello specifico, le non sempre oculate valutazioni in ordine alla quantificazione della spesa «hanno rappresentato un punto debole nelle azioni di governo della finanza pubblica, ponendosi come una delle cause dell'incremento del *deficit* del bilancio pubblico nazionale»[2].

Per ovviare ad eventuali situazioni di rischio di mancata copertura delle leggi, è stata introdotta una norma, nota come clausola di salvaguardia, quale presidio agli eventuali scostamenti tra le entrate incamerate e le spese previste. Tale istituto non soltanto presuppone una valutazione *ex ante* il più possibile accurata delle previsioni di entrata e di spesa, ma altresì si presenta, o dovrebbe presentarsi, quale strumento "protettivo" delle dinamiche finanziarie, cioè della concreta operatività delle leggi di spesa.

Di tale tema si discute, a livello statale, per quel che concerne il loro utilizzo al fine di garantire la copertura degli oneri previsti nel bilancio di previsione e, a livello europeo, per quanto riguarda la loro compatibilità con le norme di coordinamento finanziario fra gli Stati che hanno aderito alla moneta unica. Discussioni non sono mancate e non mancano, in verità, neanche presso l'opinione pubblica – partiti politici, associazioni degli imprenditori, analisti, centri di ricerca – che s'interroga sugli effetti politici, economici e sociali delle suddette *clausole*.

Per tale ragione, si è ritenuto di svolgere uno studio su tale argomento, che coinvolge ed interessa diversi oggetti o che, comunque, si collega ad altri temi fondamentali del diritto dell'economia.

---

[1] F. Gabriele, *Conclusioni*, in G. Rivosecchi, M.L. Zuppetta (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea,* Cacucci, Bari, 2010, 199.

[2] Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, *La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica*, a cura di P. Canaparo, Ottobre 2011, I.

Lo studio delle clausole di salvaguardia, nella prospettiva assunta dal presente lavoro, si prefigge di scandagliare alcune delle tante possibili conseguenze relative al loro "utilizzo", ponendo in luce gli eventuali problemi che possono porsi dinanzi all'interprete e al decisore politico.

Tale istituto viene "trattato", in questa sede, come il punto ideale di un cerchio dal quale si dipanano i diversi raggi, i quali costituiscono altrettanti elementi di indagine o profili problematici di diversa natura e consistenza. Se è consentito utilizzare, solo per necessità descrittive, la metafora del *panopticon* di benthamiana memoria, si può affermare come dall'osservazione delle clausole di salvaguardia si possono contemporaneamente osservare/sorvegliare una pluralità di fenomeni ad esse connessi. Le implicazioni che scaturiscono dal sempre più frequente utilizzo delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica, infatti, sono davvero numerose e in questa sede ci si propone di studiarne i contenuti e le criticità.

Nel presente lavoro viene delineata la configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia attraverso la sua evoluzione normativa e il collegamento delle medesime alle disposizioni di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 81 Cost. come riformati dalla legge cost. n. 1 del 2012. Le clausole di salvaguardia, infatti, incidono molto sul modo di interpretare l'obbligo di copertura finanziaria e «hanno segnato la definitiva affermazione della preminenza dell'interesse finanziario mediante l'imposizione al legislatore "settoriale" dell'onere della indicazione» di una spesa massima per far fronte all'intervento previsto[3].

Il tracciato dell'evoluzione normativa delle clausole di salvaguardia ha lo scopo di porre in luce le differenze che emergono tra la c.d. "legge finanziaria" e la legge di contabilità pubblica, come riformata dalla novella del 2016 (legge n. 163), in particolare per quel che concerne l'obbligo di copertura degli oneri di bilancio.

L'indagine è altresì collocata nel contesto delle norme del diritto dell'Unione europea perché i principi di coordinamento finanziario da questo stabiliti hanno influito e influiscono molto non soltanto, come è ovvio, sulla disciplina e sulla politica di bilancio, ma anche sull'uso delle clausole di salvaguardia, le quali vanno inserite in un contesto giuridico e finanziario più ampio, che spazia dalle norme contenute nei Trattati a quelle di diritto derivato previsti (anche) a seguito della crisi finanziaria. A tale proposito, il programma di lavoro non trascura il tema della verifica preventiva degli effetti delle clausole di salvaguardia sulle decisioni di finanza pubblica

[3] Cfr. D. De Grazia, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus*, n. 7, 2012, 137, reperibile in *www3.unisi.it*.

da parte degli organi dell'Unione europea, le quali devono rispondere, in termini generali e nel contesto delle singole manovre finanziarie, alle norme di coordinamento, di stabilizzazione dei conti pubblici e di controllo sull'indebitamento e sui *deficit* eccessivi, secondo, cioè, un'ottica volta all'abbandono della finanza funzionale (che ha informato di sé le politiche di bilancio almeno fino all'approvazione del Trattato di Maastricht) per far posto alla finanza neutrale, vero e proprio *totem* delle istituzioni dell'Unione europea.

Le clausole di salvaguardia sono state utilizzate con sempre maggiore frequenza a partire proprio dalla deflagrazione della crisi cui si faceva riferimento, ben prima, quindi, della loro canonizzazione in una legge dello Stato, a testimonianza del fatto che il tema degli strumenti di copertura finanziaria delle leggi è un problema che assume particolare valenza non soltanto nella fase emergenziale della vita economico-finanziaria del Paese ma anche, per dir così, in quella del ciclo economico favorevole.

Si è ritenuto, pertanto, di effettuare una ricognizione di alcune delle norme di salvaguardia finanziaria previste nelle diverse "manovre" (non soltanto, quindi, nelle leggi di stabilità ma anche in quelle cosiddette "per la crescita" o "per la competitività") per tentare di evidenziare non soltanto l'ormai ampio uso delle medesime ma anche per cogliere l'occasione di addentrarsi nei singoli problemi di ordine giuridico scaturiti a seguito della loro formulazione (garanzia dei diritti, problemi di ordine finanziario determinati dalla finanza innovativa, leggi di incentivazione, revisione della spesa pubblica, ecc.). La ricognizione delle diverse clausole di salvaguardia previste nelle leggi di finanza pubblica ha altresì l'obiettivo di tentare una classificazione delle medesime alla luce dell'esperienza giuridica sin qui maturata.

Lo studio si conclude con un'incursione nel tema della tecnica della regolazione, con l'intento di verificare se le clausole di salvaguardia possono essere incluse nel novero delle cosiddette *norme tramonto*, una tecnica legislativa particolarmente utilizzata in altri Paesi, che consiste nella formulazione di disposizioni aventi l'obiettivo di mantenere in vita una determinata norma solo se essa avrà dimostrato di funzionare, o, al limite, di abrogarla se, a seguito di valutazione, non ha prodotto gli effetti desiderati.

Capitolo I

Le clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica: la "protezione" dell'equilibrio di bilancio e la copertura degli oneri

Sommario: 1. Gli scostamenti tra le entrate e le spese e la "norma-diga" rappresentata dalle clausole di salvaguardia. Gli equilibri di finanza pubblica e l'art. 81 Cost. – 1.1. L'uso della locuzione "clausola di salvaguardia" nel linguaggio giuridico: alcune fattispecie. – 2. Dalle "spese" agli "oneri": la modifica introdotta dalla riforma costituzionale del 2012. – 3. Le clausole di salvaguardia come strumento tecnico di copertura delle spese (art. 81, c. 3, Cost.). Una retrospettiva: la c.d. "legge finanziaria". – 4. Le clausole di salvaguardia nella c.d. "costituzione finanziaria".

1. *Gli scostamenti tra le entrate e le spese e la "norma-diga" rappresentata dalle clausole di salvaguardia. Gli equilibri di finanza pubblica e l'art. 81 Cost.*

In base al principio della *sana amministrazione* delle finanze pubbliche, le spese contenute nel bilancio di previsione devono trovare le corrispondenti fonti di finanziamento. Per tale ragione, è fatto obbligo allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, di prevedere la copertura finanziaria per tutte le leggi che importino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate. Il legislatore, dunque, è tenuto a quantificare gli oneri discendenti da ogni legge che incida, o possa incidere, anche solo potenzialmente, sugli oneri previsti, o potrebbe anche dirsi, consequenziali, nel bilancio dello Stato, indicando i mezzi con cui farvi fronte, anche per impedire che talune decisioni di natura sostanziale possano «tradursi in un aumento a carico dei bilanci annuali» alterando così «gli equilibri di finanza pubblica»[1]. A tale riguardo, la legge di contabilità e finanza[2], ai fini della copertura della spesa, stabilisce l'obbligo, a carico del legislatore, di contem-

[1] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, in A. Monorchio, L.G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, VI ed., Cacucci, Bari, 2014, 158.

[2] Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *"Legge di contabilità e finanza pubblica",* come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, *"Modifiche alla legge 31 dicembre 2011, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri",* dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, *"Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri"*, e, da ultima, dalla legge 4 agosto 2016, n. 163*, "Modifiche alla legge 31 dicembre*

plare uno strumento con il quale, previo accertamento da parte del Ministero "responsabile" della spesa o di altri organismi o di enti eventualmente delegati dalla legge, il Ministro dell'Economia e delle Finanze provveda ad effettuare l'integrazione della copertura medesima al fine di compensare le eventuali eccedenze che possono verificarsi in corso di esercizio[3]. Si tratta, infatti, di un onere non completamente definito (e, in alcuni casi, non definibile, come nel caso di talune spese di carattere straordinario) o, anche, in attesa di definizione, perché, magari, fondato su stime di entrata di cui non si conosce compiutamente l'ammontare, essendo potenzialmente suscettibile di variazione rispetto alla previsione iniziale, perché l'economia non è cresciuta secondo quanto stimato nei documenti di programmazione finanziaria oppure le entrate fiscali non sono state tali da garantire l'auspicata copertura. Per questo motivo le leggi di finanza pubblica (ma, in realtà, qualunque legge che importi oneri) devono contenere talune disposizioni volte a prevenire, o a "mettere al riparo" o, ancora, a tenere sotto stretta sorveglianza, potenziali scostamenti tra le entrate che si stima di incamerare e le spese previste nel bilancio dello Stato, al fine di assicurare, il controllo degli equilibri di finanza pubblica[4], in base al disposto di cui

---

2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".

Occorre segnalare, peraltro, come la l. n. 163 del 2016 sia stata preceduta da sue decreti legislativi, in parte trasfusi nel nuovo testo di legge. Il riferimento è al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, *"Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"* e al decreto legislativo 132 maggio 2016, n. 93, *"Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*.

In generale, sulle diverse leggi ora citate, v., tra gli altri, G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it,* 8 giugno 2009; F. Sciola, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità,* in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 2, 2010; A. Abbate, *Prime osservazioni sulle modifiche alla legge 31.12.2009 n. 196. La nuova impostazione della manovra di finanza pubblica, in attuazione dell'art. 15 della legge 24.12.2012, n. 243*, in *RatioIuris.it,* settembre 2016; R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *Federalismi.it*, 22 marzo 2017; C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017.

[3] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 165.

[4] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296),* in *Federalismi.it*, 10 marzo 2010; F. Guella, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Collana della Facoltà

all'art. 81 Cost.[5]. La ragione sottesa alla previsione di una disposizione di

di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, Trento, 2014, 427; P. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, in *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e finanza, DIGEF, Università di Roma La Sapienza, n. 13, 2015, 4, *http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni;* P. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2015, 123 ss.

[5] In generale, per quel che concerne gli studi sull'art. 81 della Costituzione *ante* riforma del 2012, v., almeno, V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffré, Milano, 1969; S. Bartole, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82. La formazione delle leggi,* tomo II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, 197 ss.; R. Perez, voce *Finanza, II) Finanza pubblica*, in *Enc, Giur*. Treccani, vol. XIV, Utet, Torino, 1989; G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1995, 1 ss.; A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi,* in G. Della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica,* Il Mulino, Bologna, 1998, 61 ss.; G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato*, in *Nomos*, n. 3, 2008; A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011; G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale* in *Rivista Aic*, n. 4, 2011.

Quanto alla letteratura successiva alla riforma costituzionale del 2012, v., fra gli altri, A. Brancasi, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it,* 10 gennaio 2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, 16 maggio 2012; P. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2012; G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderni de *Il Filangeri*, 2011, 212 ss.; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti,* ivi, 89 ss.; M. Passalacqua, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 12 maggio 2012; G. Bucci, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it,* 13 novembre 2012, 29 ss.; D. de Grazia, *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, cit., 129 ss.; M. Nardini, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,,* 2012; M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione svolta al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*; M. Maré, M. Sarcinelli, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?,* relazione svolta al convegno su "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, ivi; M. Bergo, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it,* 20 marzo 2013; G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it,* fasc. 2, 2013; A. Vedaschi, *Il governo di economia e finanza pubblica nelle dinamiche della forma di governo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, 2^ ed., Egea, Milano, 2013, 255 ss.; O. Roselli, *Relazione introduttiva. "Fondamentali" economico-sociali e trasformazioni della dimensione giuridica,* in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica*

natura prudenziale risiede nel fatto che l'attendibilità e, quindi, la qualità delle decisioni di bilancio dipendono dalle ragioni che soggiacciono alla loro formazione sia tenendo conto degli andamenti tendenziali di finanza pubblica sia valutando (il più possibile) correttamente la quantificazione dell'onere oggetto di una *nuova* previsione normativa. Per rendere possibile questo "cambiamento", cioè, sostanzialmente, questa innovazione normativa che prevede un *imminente* onere finanziario aggiuntivo, è necessario, per l'appunto, che la quantificazione dell'onere ai fini della copertura assicuri l'operatività dell'iniziativa. Nel quadro delle previsioni di bilancio è fisiologico riscontrare andamenti altalenanti o tendenzialmente discontinui, nel senso che può accadere che una certa misura di spesa possa far registrare aumenti comportando necessariamente la riduzione di altri.

La regola della copertura finanziaria degli oneri quale valutazione *ex ante* di ogni iniziativa contenuta nel bilancio di previsione non sempre garantisce la precisa stima delle misure. Per tale motivo, la copertura medesima deve configurarsi almeno come onere plausibile o attendibile. Un tale automatismo permette al decisore politico di indicare una scelta fra più alternative possibili, garantendo, verosimilmente, una certa corrispondenza tra le entrate e le spese. Le suddette norme, note come clausole di salvaguardia[6],

---

e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale, Giappichelli, Torino, 2013, 10-11; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2014, 5; D. Mone, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale* vulnus *alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2014; G. Grasso, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri),* in *Rivista Aic*, n. 2, 2015; D. Siclari, G. Lo Conte, *Finanza pubblica*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2016, 193 ss., spec. 201 ss.

Il principio del pareggio di bilancio è previsto nella Costituzione di altri Paesi dell'Unione europea [A. Pirrozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2011; F. Coronidi, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto* Europlus, in *Federalismi.it,* 7 marzo 2012; 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 (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica,* cit., 139 ss.], fra i quali la Germania (riforma costituzionale del 29 luglio 2009: v. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011), la Francia [*Loi consitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008: v. F. Fraysse, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia,* in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica,* cit., 195 ss.]; e la Spagna (modifica dell'art. 133 della Costituzione da parte della legge n. 329-1 del 27 settembre 2011: v. L. Ferraro, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2012).

[6] L'art. 17, c. 1, della legge n. 196 del 2009 stabilisce: "In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che importi nuovi o maggiori oneri indica

per l'appunto, rappresentano il *modus* attraverso il quale il legislatore "si propone" di far fronte alle spese eventualmente non coperte dalle entrate al fine, come si diceva, di "proteggere" il bilancio da variazioni connesse agli oneri associati ad una misura di finanza pubblica oggetto di una previsione d'entrata, alla luce del fatto che la suddetta spesa si ritiene non possa essere quantificata con precisione al momento della sua iscrizione in bilancio, in quanto, ad esempio, per quel che concerne le entrate, le valutazioni di carattere quantitativo sono strettamente connesse all'attualità dello scenario macroeconomico di riferimento, che determina la quantificazione del gettito delle imposte indirette incentrata sulla stima del reddito e dei consumi delle famiglie[7]. La valutazione non certa o imprecisa dell'*onere* finanziario effettivo, infatti, può comportare taluni margini di incertezza sul bilancio,

espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione delle risorse da utilizzare come copertura; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale. 1-*bis*. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramenti dei saldi di finanza pubblica». Il comma 12, della medesima legge, stabilisce: «Le clausole di salvaguardia di cui alla comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e finanze adotta, sentito il ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi».

[7] A. Monorchio, *I principi del bilancio dello Stato italiano*, in G. Festa (coord.), *Contabilità degli enti locali e contrattualistica pubblica*, Giuffré, Milano, 2012, 156, 173.

che non escludono la possibilità che si possano produrre effetti negativi sui conti pubblici[8].

Per ovviare, dunque, alle eventuali dinamiche negative che potrebbero profilarsi nel corso dell'anno finanziario, la previsione di una *norma-diga* rappresentata dall'istituto della clausola di salvaguardia può consentire la compensazione di eventuali eccedenze o, in ogni caso, la tenuta dell'equilibrio finanziario complessivo. La norma in questione deve contenere espressamente le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate, garantendo, così, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura[9].

1.1. *L'uso della locuzione "clausola di salvaguardia" nel linguaggio giuridico: alcune fattispecie*

L'espressione "salvaguardia", in genere, indica la difesa di un bene, di un diritto, di un interesse: in questo caso, si tratta di proteggere l'interesse finanziario dello Stato consistente nella tutela giuridica del bilancio da eventuali mancate entrate, impreviste o imprevedibili, che occorrono per finanziare determinati capitoli di spesa o, per meglio dire, determinate attività e, più in generale, talune prestazioni.

La locuzione "clausola di salvaguardia", peraltro, non è nuova nel linguaggio giuridico essendo utilizzata in diverse situazioni e contesti come, ad esempio, i trattati internazionali, al fine di rispondere «all'esigenza di flessibilità»[10] dei medesimi, cioè, sostanzialmente, per ridurre i vincoli giuridici a carico degli Stati. All'interno dei trattati può essere prevista, ad esempio, una *clausola* in base alla quale uno Stato può essere autorizzato ad adottare un regime tariffario più oneroso rispetto a quelli "di norma" previsti o a contemplare alcune limitazioni quantitative per determinati prodotti provenienti da taluni Paesi la cui importazione potrebbe determinare conseguenze negative per il mercato nazionale di quei beni o di altri beni similari. È il caso della c.d. *escape clause* prevista dall'art. XIX dell'accordo G.A.T.T. che legittima lo Stato ad introdurre misure restrittive delle importazioni ove il medesimo registri un *deficit* tale nella bilancia dei pagamenti da produrre un grave turbamento dell'economia nazionale.

---

[8] Cfr. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, cit., 1.

[9] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 165.

[10] A.O. Sykes, *Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" with Normative Speculations*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 1, 1991, 255 ss.; V. Di Comite, *Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione mondiale del commercio,* Cedam, Padova, 2009, 38.

Nell'ambito dell'Unione europea vi sono clausole di salvaguardia espressamente previste, ad esempio, nei trattati di adesione della Bulgaria e della Romania[11], identiche a quelle previste per gli Stati che hanno aderito all'U.E. nel 2004. Si tratta di clausole di salvaguardia economica previste dall'art. 37 del Trattato di adesione che hanno lo scopo di far fronte ad eventuali difficoltà di adeguamento, in un determinato settore economico o mercato, che lo Stato aderente può incontrare nel percorso di integrazione, specialmente nel caso in cui un certo prodotto sia "colpito" da un improvviso innalzamento del livello di concorrenza. Ove si verificasse tale evenienza lo Stato interessato può chiedere l'autorizzazione alla Commissione ad adottare misure protettive temporanee al fine di fronteggiare le suddette difficoltà. Invero, la *clausola* in questione opera in una sorta di doppio binario, perché gli Stati facenti parte dell'U.E. possono, a loro volta, chiedere l'attivazione della medesima misura di salvaguardia nei confronti di uno Stato di nuova adesione.

Una clausola di salvaguardia può essere, inoltre, prevista nei contratti con obbligazioni pecuniarie per evitare ipotesi di svalutazione del credito. Esse possono consistere, ad esempio, nell'adozione della c.d. "clausola oro" in base alla quale può darsi corso, dinanzi ad una situazione di svalutazione monetaria, al pagamento del debito in oro ove sussista l'ipotesi di convertibilità in quel metallo della valuta nazionale al prezzo della merce corrente alla data della liquidazione giudiziale[12]. Oppure può prevedersi una clausola di indicizzazione del valore di una certa valuta legata, a garanzia parziale del tasso di cambio, ad un indice del costo della vita (secondo la rivalutazione effettuata a cura dell'I.S.T.A.T.) predeterminato in modo da garantire l'invariabilità nel tempo del valore reale[13].

Non mancano clausole di salvaguardia anche in ambito giuslavoristico con riferimento alla c.d. "clausola sociale" (distinta da quella prevista dall'art. 36 dello Statuto dei lavoratori, la quale consiste in una pattuizione gravante sui benefici accordati dallo Stato o agli appaltatori di opere pubbliche: essa stabilisce che ai lavoratori siano applicate le medesime condizioni di quelle contenute nei rispetti contratti collettivi della zona o della categoria) in base alla quale le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto ai fini, per l'appunto,

---

[11] GUUE L 157 del 21 giugno 2005. Sull'argomento, v. A. Spaventa, S. Monni, in *AffarInternazionali.it,* 14 maggio 2007.

[12] T. Ascarelli, *Sulla efficacia della clausola oro*, in *Foro It.*, IV, 1951, 9 ss.

[13] P. Baffi, *Indicizzazione*, in *Enc. It.*, IV Appendice, 1979, reperibile in *Treccani.it.*

di mantenere i livelli occupazionali esistenti[14]. Invero, tale norma è stata oggetto di modifica alla luce del nuovo Codice degli appalti (d. lgs. n. 50 del 2016) che prevede, invece, una mera facoltà da parte dell'appaltatore, probabilmente per impedire la lesione dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e, soprattutto, per non scoraggiare la partecipazione alla gara[15].

Nell'ambito del diritto costituzionale, infine, possono essere previste disposizioni, qualificate, per l'appunto, clausole di salvaguardia, che attengono al regime giuridico particolare assegnato alle Regioni ad autonomia speciale, in base alle quali, dinanzi ad una disciplina di carattere nazionale, possono riservarsi o essere fatte salve le competenze delle suddette Regioni speciali con apposite clausole. Ad esempio, nel quadro del processo di revisione della spesa pubblica, l'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012 prevede una clausola di salvaguardia a tutela delle Regioni a Statuto speciale le quali sono obbligate ad applicare le norme in materia di revisione della spesa pubblica nei limiti e secondo le procedure contenute negli Statuti speciali e nelle loro norme di attuazione[16].

L'elemento comune a queste varie ipotesi di "clausole" consiste nell'eccezionalità della situazione che si intende disciplinare o nella deroga applicabile dinanzi a casi particolari al fine di tutelare o di proteggere, come si diceva, un bene o un diritto. Sta di fatto che la *clausola* può definirsi ad ampio spettro quando la situazione disciplinata è stata determinata da

---

[14] Così il precedente Codice dei contratti pubblici (art. 69 d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163). V., in proposito, A. Adinolfi, G. Esposito, *Subentro di nuovo appaltatore e garanzie per i lavoratori occupati*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 15, 2015, 937 ss.

[15] Cons. Stato, VI, n. 5890 del 2014.

[16] V. Corte cost. 10 maggio 2012, n. 115, con nota di N. Lupo, G. Rivosecchi, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali,* in *Forumcostituzionale.it.*

V., inoltre, Corte cost. n. 64 del 2012, con nota di S. Agosta, *Federalismo fiscale e clausola di salvaguardia delle Regioni a Statuto speciale: la Sicilia alla prese con la «neutralità finanziaria» del Decreto legislativo in materia di tributi regionali,* in *Dirittiregionali.it,* 6 aprile 2012.

Sul tema, *amplius*, v. M.G. Putaturo Donati, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale,* in *Federalismi.it,* 10 settembre 2014; M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, 131.

Clausole di salvaguardia del medesimo contenuto sono previste, ad esempio, dall'art. 1, c. 549 della legge di stabilità per il 2016, cioè la legge 28 dicembre 2015, n. 208, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per il 2016)"* e dall'art. 24 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, sul quale v. D.E. Brici, *Sub art. 24 (Clausole di salvaguardia)*, in AA.VV., *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175,* Cacucci, Bari, 2016, 339 ss.

circostanze eccezionali che possono rendere difficile l'adempimento della disciplina generale: in questo caso, la discrezionalità del decisore politico (soprattutto il Governo, che si è mostrato particolarmente attivo nell'uso della decretazione d'urgenza per far fronte, in modo tempestivo, alla crisi economica addirittura anticipando, come nel caso del Governo Monti, la manovra finanziaria[17]) risulta essere piuttosto ampia stante la valutazione dell'eccezionalità della situazione considerata.

Orbene, la clausola di salvaguardia prevista nelle leggi di finanza pubblica ha le caratteristiche tipiche di un provvedimento di natura eccezionale che ha l'obiettivo fondamentale della protezione del bilancio ma che può essere anche formulata nei casi in cui il legislatore ritenga opportuno proteggere un diritto che possa essere compromesso da quella medesima situazione. La clausola finanziaria, dunque, non andrebbe riguardata soltanto come uno strumento di natura contabile, ma, come si avrà modo di esaminare nel prosieguo del presente lavoro, anche quale strumento di protezione di tutte quelle situazioni suscettive di essere compromesse a causa di eventi non prevedibili (come, ad esempio, i diritti a prestazione).

2. *Dalle "spese" agli "oneri": la modifica introdotta dalla riforma costituzionale del 2012*

Una prima considerazione di carattere generale con riferimento alle norme di finanza pubblica di livello costituzionale va svolta per quel che concerne la nozione di *onere*.

Il lemma contenuto nell'art. 81, c. 3, Cost., che sostituisce la parola *spesa* indicata nel vecchio art. 81, c. 4, Cost., assume un significato polisenso, ricomprendendo non soltanto la concreta erogazione dei contributi economici o, più in generale, l'esborso di danaro, ma anche l'omissione nell'attivazione dei procedimenti di accertamento e di riscossione fiscale ovvero la rinuncia ad un credito o la stessa attribuzione di un'esenzione fiscale (che è pur sempre da considerare come una *tax expenditure*).

La previsione dell'onere in un bilancio pubblico assume una configurazione multiforme e multidimensionale, che, in concreto, costituisce un *peso* finanziario, determinato o determinabile, a carico del medesimo. Può costituire un onere a carico del bilancio dello Stato qualunque versamento di danaro erogato da un ente pubblico, o da una società partecipata, sog-

[17] I Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza,* in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 3, 2016, 8.

getto al controllo della Corte dei conti nella sua funzione di garante degli equilibri di finanza pubblica, attraverso l'esercizio di compiti funzionali indirizzati, tra l'altro, all'attività di monitoraggio delle regole di bilancio e dell'andamento dei conti pubblici[18].

Un'ulteriore declinazione dell'onere può configurarsi, ad esempio, nella rinuncia ad un determinato gettito fiscale. La cancellazione di una determinata imposta è considerata come «consumo» di risorse statali sotto forma di spese fiscali (cioè un'imposta negativa o una spesa mediante imposta[19]), dunque un *onere* a carico del bilancio dello Stato. In tal modo, per il tramite dell'esenzione dal pagamento dell'imposta in favore di soggetti qualificati come imprese lo Stato rinuncerebbe ad entrate fiscali che, viceversa, avrebbe ottenuto se non avesse concesso il richiamato *favor*[20]. Alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa dà luogo ad un vantaggio economico che, in assenza della misura agevolativa, non sarebbe stato conseguito e che, comunque, costituisce un "peso finanziario" per il bilancio dello Stato.

L'onere, quindi, assume un significato plurimo, certamente più ampio dell'espressione "spesa", e la sua "copertura" può diventare problematica nella misura in cui non si è in grado di stabilirne l'esatta entità o portata, anche perché il difetto di copertura di un determinato onere potrebbe profilarsi non solo in maniera inattesa alla luce, ad esempio, di un insoddisfacente andamento del ciclo economico, ma anche a causa delle *performance* inefficienti delle pubbliche Amministrazioni. Si può affermare, in definitiva, che l'*onere* congloba la spesa, la gestione patrimoniale, eventuali atti omissivi o di rinuncia a determinate prestazioni tributarie, e così via.

Se si osserva l'accezione di onere dal punto di vista del diritto contabile, possono essere richiamati gli *oneri inderogabili*, che sono vincolati a determinati parametri o ad automatismi che regolano la loro evoluzione in

---

[18] V., a tale proposito, l'attuazione della Direttiva 2011/85/CE del Consiglio dell'8 novembre 2011 *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri* e del Consiglio e il Regolamento (CE) n. 473/2013 del Consiglio del 21 maggio 2013 *sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*; in dottrina, G. Colombini, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, n. 1-2, 2016, 487 ss.

[19] *Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese*, in GUCE, 10 dicembre 1998, C 384, 4.

[20] Decisione C(2012) 9461 del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di stato SA.20829 (C26/10, *ex* NN 43/2010 (*ex* CP 71/2006)), *Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici cui l'Italia ha dato esecuzione,* punto 6.2.1., 22. Inoltre, C. Giust. CE 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España e Ayuntamiento de Valencia*, punto 14.

termini di spesa, come ad esempio, le cosiddette spese obbligatorie come gli stipendi, le pensioni e, in generale, le spese fisse, le spese per interessi passivi e per ammortamenti di mutui e quelle derivanti dagli obblighi "comunitari" e internazionali[21].

Tali oneri costituiscono la parte più significativa della spesa, la cui consistenza «è influenzata dalla dinamica delle principali grandezze economiche»[22]. Queste spese non sono incluse fra quelle rimodulabili perché l'amministrazione non può esercitare un controllo effettivo sulle variabili che ne determinano la formazione. Altro discorso è quello delle spese autorizzate espressamente dalla legge, la quale ne determina l'importo come limite massimo di spesa e il periodo di iscrizione in bilancio (i cc.dd. «fattori legislativi») e di quelle non previamente determinate dalla legge che variano secondo le esigenze delle amministrazioni (il c.d. «adeguamento al fabbisogno»)[23]. Le richiamate spese, invece, sono rimodulabili, dato che l'amministrazione può eseguire un controllo costante sulle medesime. Va da sé che l'incidenza delle risorse rimodulabili risulta essere nulla per gli oneri inderogabili, più elevata per le altre spese indicate.

È per tale ragione, dunque, che le clausole chiamate a "salvaguardare" la copertura dell'onere, con il quale, dunque, ci si riferisce non soltanto alle uscite ma anche alle minori entrate, rivestono un ruolo significativo nelle manovre di finanza pubblica, anche se, come si avrà modo di argomentare, esse non sempre costituiscono il rimedio migliore di ottemperare all'imperativo sostanziale della "tenuta" del bilancio (cioè della sua solidità) soprattutto per gli effetti da queste prodotte sia nel breve sia nel medio termine.

3. *Le clausole di salvaguardia come strumento tecnico di copertura delle spese (art. 81, c. 3, Cost.). Una retrospettiva: la c.d. "legge finanziaria"*

Le clausole di salvaguardia hanno assunto, nel corso degli ultimi anni, una natura, per dir così, strutturale all'interno delle manovre di finanza pubblica, intese come il processo di definizione della politica di bilancio. Alla luce del fatto che le condizioni economico-finanziarie del Paese attraversano, da qualche tempo, momenti delicati se non gravi, esse sono diventate una presenza costante, anzi, quasi un elemento imprescindibile

---

[21] Art. 21, c. 6, l. 196 del 2009.

[22] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 173.

[23] R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 15.

delle leggi a contenuto finanziario dato che possono assolvere, e in verità assolvono, a compiti sia di natura tecnico-contabile sia di tutela degli equilibri di finanza pubblica, nonché dell'obbligo della copertura degli oneri di bilancio (art. 81, commi 1 e 3, Cost.).

Le *clausole*, in generale, non dovrebbero essere riguardate in termini aprioristicamente negativi, cioè soltanto come un problema, ma anche positivi, perché, da un lato, contribuiscono a difendere il bilancio dai possibili, se non fisiologici, disallineamenti contabili, dall'altro, consentono di presentare alle istituzioni del controllo finanziario europeo il progetto di legge di bilancio conformemente al diritto dell'Unione europea.

Va aggiunto che la crescente espansione della spesa e la qualità della gestione delle risorse statali richiedono un approccio al fenomeno finanziario pubblico di tipo integrato. Ai fini di un'azione di raccordo unitario, occorre tener conto, cioè, della *stabilità finanziaria* di tutti i livelli di governo, per coordinare la cosiddetta finanza pubblica multilivello[24] (art. 117, c. 3 e 119, c. 2, Cost.), per esercitare il controllo sia sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni sia sul rispetto dei limiti interni all'accensione dei prestiti pubblici, sia, infine, per ottemperare all'obbligo di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.).

La *governance* economica europea (da intendersi nella sua duplice caratterizzazione di politica economica e di politica monetaria), inoltre, ha imposto un approccio rigoroso alla sostenibilità delle finanze pubbliche e al rafforzamento della stabilità finanziaria, così consolidando un orientamento avviato sin dall'approvazione del Trattato di Maastricht (art. 3 A), che prevede regole più stringenti per quel che concerne la tenuta dei conti, attraverso l'irrigidimento delle procedure di bilancio e l'inserimento di strumenti di monitoraggio e di controllo del medesimo, i quali, introdotti in una fase emergenziale, hanno finito poi per assumere i caratteri della «stabilizzazione permanente»[25].

Le clausole di salvaguardia hanno rivestito, nel corso del tempo, un ruolo rilevante se non altro perché la loro assenza (nel caso di spese previste non sufficientemente coperte dalle entrate) o la loro mancata "attivazione"

---

[24] Cfr. E. Longobardi, *Note in tema di federalismo fiscale*, in *ApertaContrada,it,* 9 giugno 2011; F. Gaboardi, *Nuovi equilibri di "finanza decentrata" nella riforma della Costituzione,* in *Ildirittoamministrativo.it*.

[25] G. Colombini, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, cit., 479; inoltre, I. Ciolli, *The Balanced Budget Rule in the Italian Constitution: It Ain't Necessarily so…useful?*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2014; L. Grimaldi, *Costituzionalizzazione del principio di* equilibrio dei bilanci *e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito" europeo*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015.

avrebbe potuto pregiudicare gli obiettivi di saldo obbligando, poi, il Governo a ricorrere a provvedimenti sgraditi per i contribuenti in termini di aumento dell'imposizione fiscale oppure ad avvalersi di misure a forte impatto sociale come, ad esempio, la riduzione degli stanziamenti predisposti per finanziare determinati servizi, anche essenziali, già riconosciuti, se non imposti dalla Costituzione, ponendo problemi di natura giuridica fra i quali, ad esempio, quelli rivenienti dalla riduzione delle garanzie dei diritti sociali o conseguenti alla revoca di incentivi economici derivanti dalla decurtazione delle voci di spesa, con conseguenze, per esempio, sul principio del legittimo affidamento.

Pur trattandosi di rimedi solo apparentemente di natura tecnica, l'uso delle *clausole* ha rappresentato comunque una scelta rischiosa, ma, in un certo senso, "politicamente" obbligata (e, invero, autorizzata dagli organi di controllo dell'Unione europea), che, tuttavia, non costituisce fonte di garanzia assoluta della buona riuscita della manovra medesima. L'alea risiede proprio nell'impossibilità di stabilire con esattezza l'ammontare delle entrate da riscuotere (cioè quelle che il Governo ha previsto che possano essere introitate secondo quando indicato o, sarebbe meglio dire auspicato, nel Documento di economia e finanza), cioè delle risorse con le quali si dovrebbe poi far fronte all'impegno di spesa prefissato.

Al "dispositivo" in parola potrebbe essere mossa, come fu per la "legge finanziaria"[26], l'"accusa" dell'aggiramento o dell'elusione dell'obbligo costituzionale dei divieti in tema di copertura (integrale) delle spese imposti dall'art. 81, c. 4, Cost. (*ante* riforma del 2012). L'art. 11 della legge n. 468 del 1978 consentiva, infatti, l'adeguamento delle entrate e delle spese «agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale». Con la "legge finanziaria" potevano apportarsi «modifiche ed integrazioni» alle leggi che contenevano obblighi in ordine alla spesa e all'entrata che si riverberavano sul bilancio dello Stato. In tal modo, non potendosi provvedere ad una variazione delle poste in bilancio si procedeva con una modifica sostanziale, cioè «a monte» della disposizione concernente l'entrata e, soprattutto, la spesa, attraverso la quale si poteva "incidere"

[26] Sulla legge finanziaria, v., fra gli altri, M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 292 ss.; 1995; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995, 293 ss.; F. Zaccaria, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 58 ss.; M. Giusti, *Fondamenti di diritto dell'economia*, Nuova edizione rivista e aggiornata, Cedam, Padova, 2005, 112 ss.; R. Capunzo, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, 2^ ed., Giuffré, Milano, 2012, 135 ss.; P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilanci*o, cit., 67.

sul bilancio di previsione[27]. Non può non rilevarsi come, in effetti, dello strumento in parola, fondamentale per conformare la «spesa pubblica alla volontà politica del Governo», si fece un «uso anomalo», anche se, va sottolineato come l'obiettivo di natura politica veniva conseguito «in un'unica soluzione e con norme coerenti e coordinate tra di loro». Questa è la ragione per cui il Governo, nel corso del tempo, ha "sovraccaricato" la manovra di finanza pubblica «di tutte le possibili riforme in gestazione, dilatandone sempre di più dimensioni e contenuti ed imponendo quasi l'approvazione magari in corso di esercizio provvisorio, sovente ricorrendo al voto di fiducia»[28]. Si può dire che, in definitiva, la c.d. "legge finanziaria" fungeva da "adattatore" della legislazione tributaria e di quella di spesa agli indirizzi politico-programmatici del Parlamento anche, per l'appunto, al fine di «attenuare»[29], se non, come si diceva, aggirare, i vincoli costituzionali concernenti l'obbligo di indicare i mezzi con cui far fronte alle spese.

Si ricorderà, del resto, come la c.d. "legge finanziaria" fu immaginata, dal punto di vista politico-finanziario, per permettere il recupero di spazi di "manovra" in sede di bilancio, divenuto, per dir così, rigido a causa del *deficit* e, quindi, inutilizzabile per programmare talune politiche economiche nel breve periodo. È noto, infatti, come il bilancio dello Stato si presentava come una sorta di "registro" delle decisioni già assunte da leggi sostanziali non potendosi con esso «stabilire nuovi tributi e nuove spese». Per tale ragione, la "legge finanziaria" ha consentito la trasformazione (in senso espansivo della spesa) delle decisioni di bilancio alla luce di un quadro di riferimento concernente le entrate e le spese che tenesse conto del livello di indebitamento, anche per evitare che il legislatore facesse ricorso ai fondi speciali per sostenere spese future e all'indebitamento sui mercati finanziari[30]. Si trattava di introdurre nell'ordinamento una legge che consentisse di disporre in maniera simultanea degli interventi correttivi e integrativi della legislazione finanziaria in vigore in quel momento[31].

E così la c.d. "legge finanziaria" agiva come strumento privilegiato di programmazione nel quale poteva esprimersi l'indirizzo politico-economico come delineato dal Documento di programmazione economica e finan-

---

[27] M. Giusti, *Programmazione e documenti finanziari,* in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1995, 27.

[28] M. Giusti, *Programmazione e documenti finanziari,* cit., 27-28.

[29] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 181.

[30] F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2016, 111.

[31] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 181.

ziaria (D.P.E.F.)[32]. La c.d. "legge finanziaria", «temporalmente contestuale ma giuridicamente separata rispetto alla legge di bilancio» incideva sull'ordine finanziario antecedente «trasferendo nel contempo la manovra nelle poste di bilancio»[33]. In realtà, la c.d. "legge finanziaria" aveva finito con l'occupare territori disciplinari molto estesi (dal che la sua configurazione come *legge omnibus*[34]) ridando «quota alle decisioni annuali di finanza pubblica»[35]: il suo raggio di azione, cioè, si estese abnormemente tanto da interessare praticamente qualunque aspetto finanziario del bilancio come, ad esempio, l'introduzione di nuovi tributi, il rifinanziamento delle leggi di incentivazione (nei vari settori economici), la rimodulazione delle spese pluriennali e così via[36]. Per arginare tale fenomenologia della spesa, la legge n. 362 del 1988 (art. 11-*ter*), introdusse strumenti di copertura delle spese ritenuti maggiormente efficaci, obbligando il legislatore alla quantificazione dell'«onere di competenza per ciascuno degli anni considerati a carico di disponibilità già autorizzate o introducendo altre entrate»[37].

Ed allora: la clausola di salvaguardia, pur essendo uno strumento di copertura delle spese, conterrebbe in sé, per dir così, un "vizio d'origine", che consente di prevedere una spesa in assenza di una copertura sostanzialmente certa, ma eventualmente accertabile, non potendosi finanziare la spesa medesima, se non a determinate condizioni, per il tramite dell'indebitamento. Certo, il meccanismo non è perfettamente analogo a quello, sopra richiamato, della c.d. "legge finanziaria", ma produrrebbe i medesimi effetti quanto alla sostenuta ipotesi di aggiramento dei vincoli imposti dall'art. 81 Cost.

La clausola di salvaguardia, dunque, permette di "coprire la spesa", ma in un momento successivo, magari con manovre di assestamento o correttive. Il supposto aggiramento della norma costituzionale, come "riformata" nel 2012 (che, complessivamente, aggrava i vincoli in tema di bilancio), riguarderebbe, per l'appunto, sia l'obbligo di copertura integrale della spesa (che, come si vedrà in seguito si palesa in numerose disposizioni di salvaguardia) sia il divieto di finanziamento (e del *deficit*) attraverso il ricorso

---

[32] S. Sfrecola, *L'attività finanziaria e l'indirizzo politico-economico: i documenti finanziari,* in P. Jaricci, *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia,* Edizioni Kappa, Roma, 1996, 706.

[33] G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, 186.

[34] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, II ed., Cedam, Padova, 2015, 317.

[35] S. Cassese, *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 202-203.

[36] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 181.

[37] M. Giusti, *Programmazione e documenti finanziari,* cit., 29.

al debito, che può effettuarsi soltanto in casi eccezionali, previa autorizzazione parlamentare. Il ricorso alle *clausole* "servirebbe" ad evitare i rigori dell'art. 81, c. 3, Cost. perché la mancata indicazione in termini precisi e certi dei mezzi, cioè delle entrate, con i quali far fronte agli oneri finanziari potrebbe esporre a rischio l'equilibrio di bilancio in termini appunto di mancata copertura effettiva delle spese.

A dire il vero, le *clausole* potrebbero svolgere la funzione opposta, cioè, da un lato, quella del rigoroso assolvimento, per l'appunto *formale,* dell'obbligo costituzionale di copertura degli oneri[38] (perché prevede le modalità attraverso le quali l'eventuale scostamento sarà sanato), dall'altro, quella della responsabilizzazione del Parlamento, particolarmente sensibile alle «grandezze di bilancio per fini di consenso politico»[39], il quale, con il suo voto favorevole (e, si dovrebbe ritenere, pienamente consapevole) al disegno di legge di bilancio (qui inteso sia nella sua accezione in senso ampio, cioè comprendente le due fasi legge di stabilità-legge di bilancio sia nella sua formulazione attuale) mostra di condividere l'indirizzo politico del Governo.

Così, a garanzia del rispetto della norma dell'art. 81, c. 3, Cost. (copertura finanziaria delle leggi), le leggi che comportano nuovi *oneri* a carico del bilancio dello Stato (si pensi all'accensione di prestiti a medio-lungo termine) devono contenere l'esatto ammontare dell'entità dell'onere medesimo, il quale, anche nella sua prospettiva temporale, deve corrispondere precisamente alle risorse ricavabili dalla fonte di copertura. Per ottemperare agli obblighi costituzionali, allora, è necessario conoscere in anticipo i mezzi di copertura degli oneri i quali devono trovare piena corrispondenza nella fonte di copertura. A tal fine, all'atto dell'assunzione di un'iniziativa legislativa da parte del Governo, delle Regioni o del C.N.E.L., o al momento della predisposizione dello schema di un decreto delegato o della presentazione di un emendamento ad una legge a contenuto finanziario, viene fatto obbligo al Governo di redigere una relazione tecnica contenente la quantificazione delle entrate e degli oneri connessi a ciascuna disposizione, con le relative coperture[40].

L'art. 17, commi 3-8, della legge di contabilità, inoltre, prevede la predisposizione, sempre da parte del Governo, di un prospetto riepilogativo sugli effetti di ciascuna disposizione sul saldo netto da finanziare e l'aggiornamen-

---

[38] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296),* cit., 1.

[39] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 158.

[40] Art. 17, c. 3, l. 196 del 2009. Sul punto, A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 163.

to nel passaggio dall'una all'altra Camera. Con la relazione tecnica si forniscono gli strumenti necessari alla Ragioneria generale dello Stato, che vigila "dall'interno" sull'operato delle pubbliche amministrazioni, la quale, a sua volta, potrà effettuare le valutazioni di ordine giuridico-contabile in ordine alla compatibilità della misura prevista con le risorse stanziate. Le conseguenze giuridiche del controllo tecnico, effettuato sulla base delle informazioni fornite dal Governo, possono ripercuotersi sul procedimento legislativo in quanto la sanzione prevista in caso di "valutazione" negativa può comportare, nella fase *de qua*, l'improcedibilità dell'assegnazione dei disegni di legge alle commissioni parlamentari competenti e l'improponibilità degli emendamenti, così come prescrive l'art. 76-*bis* del Regolamento del Senato[41].

Si tratta di veri e propri vincoli giuridici per l'attività normativa del Governo in quanto l'eventuale presentazione di un emendamento che comporti nuovi o maggiori oneri ovvero diminuzioni di entrata deve essere corredato da tutti gli elementi tecnici necessari, predisposti dal Ministro competente e asseverati, come si diceva, dalla Ragioneria generale, che consenta al Parlamento di esprimere un voto consapevole.

Dal punto di vista della contabilità dello Stato, poi, la mancata copertura, in corso di esercizio, della spesa può essere finanziata da riduzioni della medesima, quale alternativa all'aumento dell'imposizione tributaria, così incidendo sulla struttura del bilancio, la quale si fonda sulla classificazione, realizzata in base al criterio economico-gestionale[42], delle risorse pubbliche strutturate sui due principali livelli di aggregazione delle *missioni* e dei *programmi*[43]. Le prime rappresentano le funzioni fondamentali e gli obiettivi di natura strategica dello Stato realizzati per il tramite delle risorse pubbliche e raffigurano la natura politico-istituzionale del bilancio per grandi voci di spesa assegnate ad uno (c.d. missioni ministeriali) o più Ministeri (c.d. missioni interministeriali) o a tutti i ministeri (c.d. missioni trasversali e cioè i Fondi da ripartire e i Servizi istituzionali e generali). I secondi sono lo strumento di attuazione delle missioni e costituiscono la «rappresentazione dinamica» delle priorità di natura politica, cioè delle finalità perseguite da ciascun ministero, le quali possono essere oggetto di

[41] S. Scagliarini, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi fra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Giuffré, Milano, 2006, 110; V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, 2013, 631; M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffré, Milano, 2013, 204.

[42] G. Palmerio, *Principi di finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2015, 122.

[43] Art. 21, c. 2, l. n. 196 del 2016. V., a tale riguardo, L. Mercati, *Le nuove regole in materia di contabilità e finanza pubblica* – Report annuale – 2011 – Italia, in *Ius-Publicum.com,* 17 gennaio 2011, 4.

costante aggiornamento e, quindi, consentono una maggiore flessibilità del bilancio (non dal punto di vista dell'attività di gestione del bilancio che, nel caso delle clausole di salvaguardia, è, invece, piuttosto rigido non essendo possibile utilizzare i fondi di natura generica per far fronte allo scostamento sopravvenuto) in termini di ripensamento dell'organizzazione delle amministrazioni in ordine alla revisione delle strutture, delle responsabilità, del sistema di incentivi[44]. I vari macroaggregati dei programmi (spesa corrente, spesa in conto capitale, rimborso di prestiti) sono i "massimi responsabili", per così dire, delle "manovre" nell'ambito delle quali il Governo può rendere, per l'appunto, flessibile o dinamico (nei limiti in cui si avrà modo di evidenziare successivamente) il bilancio dello Stato, anche per il tramite delle clausole di salvaguardia.

Le *clausole*, sulle quali si tornerà più oltre quanto ai profili sostanziali/applicativi, rappresentano uno strumento con il quale il Parlamento, nell'attuazione della sua politica di bilancio, può, in qualche misura, ritagliarsi spazi di "manovra", al di là, e in un certo senso, anche oltre, talvolta, i rigori delle politiche dell'Unione europea, ma sempre con il "consenso" di quest'ultima, cioè con l'autorizzazione della Commissione e dei ministri finanziari europei, rinviando però la soluzione del problema effettivo dell'eventuale scostamento, e quindi della copertura integrale (quando, come si diceva, non si può prevedere con certezza assoluta l'esatto ammontare delle entrate), ad un momento futuro e, più che altro, utilizzando, se del caso, la leva delle entrate fiscali o la riduzione della spesa. Si potrebbe sostenere, inoltre, che l'uso delle clausole di salvaguardia risulta essere funzionale all'approvazione della legge di bilancio che, come è noto, viene sottoposta ad una valutazione molto accurata a livello europeo. La disposizione che introduce una *clausola*, dunque, svolge anche la funzione di garanzia della tenuta dei saldi come prospettati nella manovra di bilancio.

Volendo riassumere, il paventato aggiramento della norma costituzionale sull'obbligo di copertura delle spese sembrerebbe in effetti ridimensionarsi nella misura in cui le clausole di salvaguardia agiscono quale strumento effettivo di protezione del bilancio, dovendosi prevedere in ogni legge a contenuto finanziario (quindi, non soltanto nella legge di bilancio) il modo con cui far fronte alle spese non previste o alle mancate entrate. Il problema si pone, semmai, quando l'uso abnorme delle clausole di salvaguardia – in assenza di una determinazione quantitativa attendibile, se non addirittura, inconsapevole dell'onere – rischia di compromettere gli equilibri e, in un certo senso, le

[44] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 234-237.

manovre finanziarie future, le quali saranno "condizionate" dalla ricerca delle coperture degli oneri non realizzate nell'anno finanziario precedente.

A questo si aggiunga un aspetto non secondario nelle dinamiche di finanza pubblica, vale a dire la proiezione eurounitaria. Va detto, a tale proposito, che i vincoli concernenti le clausole di salvaguardia, sia esterni sia interni, non sempre coincidono assolvendo per lo più a scopi differenti: sul versante "europeo" (che non prevede alcuna norma esplicita in ordine all'utilizzo delle *clausole* quale strumento di copertura delle spese), infatti, le *clausole* consentono allo Stato di presentare, alle istituzioni del controllo finanziario dell'Unione, un progetto di legge di bilancio compatibile con le norme eurounitarie che prescrivono, per l'appunto, la corrispondenza fra le entrate e le spese. Ove le entrate non coprissero le spese previste, le *clausole* fungerebbero da àncora di salvataggio, riallineando i conti rispetto a quelli indicati in prima battuta, benché in un momento successivo all'ipotetico scostamento. Quanto al versante interno, la previsione delle *clausole* comporta effetti giuridici differenti, al piano sia formale sia sostanziale: dal punto di vista formale, le clausole di salvaguardia fungono, come si è visto, da "deterrente" per quel che concerne l'eventuale disallineamento, mentre, da quello sostanziale, possono ingenerare problemi concernenti la loro attivazione (si pensi all'aumento delle aliquote o la riduzione di un certo stanziamento) o la loro disattivazione (l'ulteriore rinvio alla soluzione dell'avvenuto scostamento).

4. *Le clausole di salvaguardia nella c.d. "costituzione finanziaria"*

Il tema delle clausole di salvaguardia va esaminato, dunque, alla luce del principio dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di far fronte agli impegni finanziari (copertura delle spese), contenuti in *ogni* legge dello Stato che importi nuovi o maggiori *oneri*, come sancito dalle disposizioni contenute nella l. cost. n. 1 del 2012 e dalla sua legge di attuazione (la n. 243 del 2012[45]).

Senza entrare nelle vicende che hanno determinato l'approvazione, «in tempi *record*»[46], e, per questo, in un certo senso, «frettolosamen-

[45] Legge 24 dicembre 2012, n. 243, *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".* Su tale legge, v., tra gli altri, M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 1, 2013; S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, Cacucci, Bari, 2015, 51 ss.; L. Bartolucci, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016.

[46] G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2012, 1; G. Colombini,

te»[47], della citata l. cost. n. 1 del 2012, si può, tuttavia, e in generale, porre in evidenza come la novella costituzionale sia stata introdotta al fine di rendere il ciclo di bilancio conforme agli indirizzi delle istituzioni europee, che, come si avrà modo di descrivere meglio in seguito, richiedevano forme di "adeguamento" agli *standard* propri della stabilità finanziaria per far fronte non solo, o non tanto, alle esigenze determinate dalla crisi finanziaria in atto quanto alle politiche di fondo dell'Unione europea.

Per rimanere entro l'alveo della presente ricerca, va rilevato che le clausole di salvaguardia esistono ben prima dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 2012[48]. Si è visto come la loro previsione rispondesse all'esigenza di rispetto degli obblighi costituzionali di cui al precedente art. 81. Va sottolineato, infatti, che, anche nella versione *ante* 2012, l'art. 81 Cost. faceva propria l'esigenza di mantenere il bilancio in equilibrio quale presupposto di una corretta gestione finanziaria. Così, il Parlamento era tenuto ad effettuare valutazioni puntuali su ogni decisione di spesa e, dal punto di vista giuridico, di adeguare quantitativamente i mezzi finanziari a fronte di maggiori o nuove spese[49]. In definitiva, sia il sostanziale equilibrio di bilancio sia l'obbligo di copertura delle spese potevano considerarsi come vincoli giuridici già operanti nella vigenza del precedente art. 81 Cost. e le clausole di salvaguardia, dunque, pienamente legittime in una forma testualmente diversa ma sostanzialmente simile a quelle poi canonizzate nella legge di contabilità del 2009, già assolvevano alla funzione di mantenere in equilibrio i conti e all'obbligo del vincolo di copertura.

Sta di fatto che la l. cost. n. 1 del 2012 ha introdotto il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato e ha imposto l'obbligo della copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese o minori entrate rispetto a quelle contemplate nell'ordinamento vigente[50]. L'art. 81, c. 1, Cost. è volto ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, il che, alla luce delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico, porta a configurare tale *equilibrio* in forma dinamica, una dinamicità giuridicamente sancita dall'opzione in favore del lemma, per l'appunto, di *equilibrio* in luogo di quello di *pareggio*[51] (che,

Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti, cit., 481.

[47] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012, 52.

[48] V. *infra* cap. II.

[49] G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, cit., 9 ss.

[50] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 151.

[51] C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013, 140; A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 151-152.

curiosamente, compare nel titolo della legge di attuazione dell'art. 81, c. 6, Cost., per poi scomparire nuovamente nell'articolato dove si parla, invece, per l'appunto, di equilibrio[52]).

Strettamente connesso al principio generale dell'equilibrio tra le entrate e le spese è il limite all'indebitamento fissato dall'art. 81, c. 2, Cost. – e all'art. 119, c. 6, per quel che concerne gli enti territoriali – perché, nello svolgere la politica di bilancio, il Governo deve tenere conto degli effetti del ciclo economico, cioè, secondo l'impostazione keynesiana, in fase anticiclica[53], ed eventualmente fronteggiare gli eventi di carattere straordinario[54].

In ogni caso, il ricorso all'indebitamento diviene una «eccezione costituzionalmente condizionata»[55] e cioè, come prescrive la disposizione da ultima citata, «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali»[56]. Bisogna aggiungere, inoltre, che, come è noto, i termini equilibrio e pareggio non sono per nulla coincidenti quanto al loro significato bensì *sostanzialmente* differenti. Il primo (equilibrio) è riferito o riferibile ad un processo volto a rendere il bilancio sostenibile (dinamico) nel medio termine tenuto conto di una prospettiva complessiva, cioè globale, dello sviluppo economico e sociale del Paese e della situazione della finanza pubblica allargata[57], anche alla luce delle indicazioni, degli indirizzi e delle norme provenienti dall'Unione europea. Il secondo (pareggio), invece, assume quale suo elemento strutturale

---

[52] Art. 3, l. 243 del 2012.

[53] P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, cit., 54; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 2^ ed., Il Mulino, Bologna, 2015, 453.

[54] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 157.

[55] A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 6.

[56] C. Buzzacchi, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forumcostituzionale.it.*

[57] Il nuovo art. 97 Cost., infatti, stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere al conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e l'art. 119 Cost. vincola l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni «al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» limitando la possibilità per gli enti territoriali di «ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». Sui vincoli posti dal patto di bilancio per le pubbliche amministrazioni, v., tra gli altri, S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, cit., 53 ss.; A. Musumeci, *Il mito della autonomia finanziaria delle Regioni tra vincoli di bilancio e declino della responsabilità politica*, in A.M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Tomo II, Cacucci, Bari, 2016, 713 ss.

la corrispondenza, cioè l'uguaglianza, tra le entrate ordinarie e le spese dello Stato[58], formula idealtipica della finanza neutrale[59] o ortodossa, che pretende di limitare al massimo gli interventi dello Stato «per non corrompere, con l'interferenza pubblica, gli equilibri volontaristici raggiunti dal sistema»[60].

Quanto all'obbligo di *provvedere* alla copertura dei nuovi o maggiori *oneri* di cui all'art. 81, c. 3, Cost.[61], va subito notato che lo Stato è tenuto ad osservare criteri, diciamo così, di sana e prudente gestione delle risorse pubbliche, come peraltro prescrive l'art. 119 del T.F.U.E., il quale, nel quadro della politica economica e monetaria dell'Unione, prevede, per quel che concerne il perseguimento delle finalità contenute nell'art. 3 del T.U.E., la realizzazione di azioni, da parte sia degli Stati membri sia dell'Unione, volte al rispetto del «principi[o] direttiv[o]» delle «finanze pubbliche e [delle] condizioni economiche e monetarie sane».

Insomma, la *credibilità* o l'*attendibilità* della copertura della spesa, e la sua *sufficiente sicurezza*, parametri, questi, valevoli per tutti i livelli di governo, presuppongono che vi sia la previa ed accurata verifica della disponibilità delle risorse da impiegare. Alla luce del principio della inderogabilità della copertura della spesa, infatti, giova rilevare come l'equilibrio (interno) di bilancio e il rispetto della normativa dell'Unione europea possano essere realizzati simultaneamente facendo leva su due criteri fondamentali, uno statico, l'altro dinamico: il primo, consiste nell'adozione di uno strumento tecnico che realizzi la «parificazione delle leggi di entrata e di spesa»; il secondo, impedisce «di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti»[62].

Va sottolineato, tra l'altro, che la citata sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2012 è in linea con i suoi precedenti orientamenti[63] volti a considerare non sufficiente a garantire il principio dell'equilibrio di bilancio il solo «meccanismo autorizzatorio della spesa», ma anche «la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni»[64] e

---

[58] G. Palmerio, *Principi di finanza pubblica*, cit., 115.

[59] C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, cit., 70 ss.

[60] A. Marzano, *Politica economica dei grandi aggregati (corso di lezioni),* Cacucci, Bari, 1987, 203.

[61] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffré, Milano, 2015, 66 ss.

[62] Corte cost. n. 115 del 2012, punto 4, *cons. dir.*

[63] Per tutte, v. Corte cost. 28 marzo 2012, n. 70.

[64] N. Lupo, G. Rivosecchi, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali,* cit., 8.

la redazione accurata della relazione tecnica sugli effetti degli andamenti tendenziali di cassa e dell'indebitamento. L'art. 81, Cost., dunque, non solo ha lo scopo di disciplinare la quantificazione degli *oneri* per "coprire" le spese, ma anche, su un piano più ampio, di indirizzare il Parlamento, particolarmente sensibile agli "umori" dell'elettorato, ad individuarne i mezzi. Si tratta di una regola di natura prudenziale, la quale si fonda sul principio per cui, per i nuovi *oneri* iscritti in bilancio, devono essere necessariamente previste le fonti del suo finanziamento.

Per i profili attinenti a questo lavoro, appare utile sottolineare come i mezzi di copertura, alla luce della legge di contabilità pubblica del 2009, devono essere definiti sia che la spesa incida sul bilancio in corso, o già formato al momento della sua approvazione, sia che gravi sui bilanci futuri: e, infatti, i mezzi di copertura devono essere previsti "guardando" all'equilibrio del bilancio in corso e deve essere realizzata riducendo le spese o, in alternativa, aumentando le entrate o, infine, attingendo agli accantonamenti di fondi iscritti in bilancio; trattandosi, poi, di una spesa che andrà ad incidere sui bilanci futuri, la copertura va indicata su un arco temporale che trascende l'anno finanziario (cioè tre anni). Appare evidente come le clausole di salvaguardia debbano essere strutturate alla luce delle richiamate norme costituzionali dato che esse devono indicare in modo dettagliato tempi e modalità di attivazione che consentano di non alterare l'equilibrio complessivo del bilancio. Le spese previste, cioè stimate nel loro porsi sotto il profilo quantitativo, devono trovare corrispondenza all'interno della "clausola" per alzare una specie di diga dinanzi ad ipotesi di eccedenza delle spese medesime, proprio perché si tratta di una *previsione* di entrata e non di un'entrata *certa*.

Capitolo II

Origini e "stabilizzazione" delle clausole di salvaguardia

Sommario: 1. Dal decreto c.d. "taglia spese" alla legge di contabilità e finanza. La stabilizzazione delle *clausole*. – 2. Le clausole di salvaguardia nella legge di contabilità e finanza. – 3. Peculiarità ed effetti degli strumenti di copertura degli oneri: discipline singolari contenute nella legge di contabilità. – 3.1. Gli oneri giurisdizionali derivanti da una sentenza di condanna a carico dello Stato. L'apposito fondo previsto nel bilancio. – 3.2. Le *clausole* che non salvaguardano: il caso dei diritti. La crisi finanziaria e la socialità "digradata". – 3.3. Le interrelazioni fra diritto ed economia nella prospettiva della finanza pubblica. Il rapporto tra l'art. 41, c. 3 e l'art. 81 della Costituzione. – 4. Automatismi ed effettività nella copertura degli oneri. – 5. Le novità introdotte dalla legge n. 163 del 2016. L'attuazione dell'art. 81 della Costituzione. – 5.1. Una diversa configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia: ritorno al passato?. – 5.2. La sopravvivenza delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2017.

1. *Dal decreto c.d. "taglia spese" alla legge di contabilità e finanza. La stabilizzazione delle clausole*

L'introduzione dell'istituto della clausola di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica può farsi risalire ad una disposizione contenuta nell'art. 1, c. 1 del decreto-legge n. 194 del 2002 (c.d. "decreto taglia-spese"), convertito nella legge n. 246 del 2002[1] (assunta quale base giuridica ai fini della limitazione della spesa in presenza di uno scostamento dagli obiettivi contenuti nell'allora Documento di programmazione economica e finanziaria[2]). La disposizione da ultima richiamata integra l'art. 11-*ter* della legge n. 468 del 1978[3] il quale stabilisce che «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che

---

[1] *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recante misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica".* Sulla legge c.d. "taglia spese" v., tra gli altri, R. Pinardi, *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese,* in *Quad. Cost.*, 2003, 347 ss.; P. Giarda, C. Goretti, *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Giuffré, Milano, 2003, 49 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 340; R. Capunzo, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, cit., 137 ss.

[2] S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, cit., 42.

[3] Legge n. 468 del 1978, come riformata dalla legge n. 362 del 1988.

si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime». In realtà, il legislatore, in passato, ha seguito la soluzione di non introdurre espresse clausole di salvaguardia nelle «leggi istitutive di automatismi» preferendo «integrare con la successiva legge finanziaria (…) la copertura dimostratasi insufficiente»[4]. Va aggiunto, al riguardo, che la prassi applicativa consolidatasi nel tempo è andata nella direzione di ricorrere al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine al fine di far fronte ad eventuali eccedenze, con l'obbligo di trasmissione alle Camere dei decreti adottati. La situazione di scostamento venuta in evidenza poteva così essere resa conoscibile e, in tal modo, l'amministrazione poteva adempiere con tempestività alle proprie obbligazioni. Successivamente, il procedimento avrebbe seguito il suo *iter* "naturale", cioè quello dell'adozione dei provvedimenti necessari nella legge finanziaria successiva, predisponendo le misure indispensabili per far compensare gli effetti negativi determinati dalle eccedenze[5]. Insomma, il legislatore ritiene non più sufficiente prevedere la copertura all'inizio dell'esercizio finanziario e introduce un correttivo automatico attivabile durante l'anno. La norma contenuta nella legge n. 246 del 2002 prevede che, nel caso in cui gli oneri, di varia natura (spese di giustizia, aiuti pubblici alle imprese, contratti derivati, accordi internazionali, e così via), non vengano coperti dalle entrate, siano predisposti idonei strumenti di "difesa" del bilancio di previsione per compensare o neutralizzare gli eventuali effetti negativi eccedenti le previsioni di spesa contenute nella relazione tecnica: essa «configura la quantificazione (…) a fini di copertura in termini di disposizione sostanziale che pone un tetto di spesa, cosicché, in mancanza di una esplicita clausola di salvaguardia per l'eventualità che l'attuazione della legge comporti spese maggiori di quelle coperte, le sue disposizioni cessano di avere efficacia al raggiungimento della spesa coperta»[6].

La c.d. "legge finanziaria[7], dunque, nel caso di uno scostamento, prevedeva che il Ministro competente desse tempestiva notizia al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale, a sua volta, era tenuto ad informare

---

[4] A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, 170 ss.

[5] Corte dei conti, *Relazione al rendiconto generale dello Stato 2003, Scheda di sintesi*, vol. I, 25 giugno 2004, sui cui v. A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., *sub* nota 61, 165-166.

[6] A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione,* in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 17.

[7] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296),* cit., 2 ss.

il Parlamento del possibile allontanamento dalla previsione contabile assumendo contestualmente un'iniziativa legislativa per far fronte alle eventuali conseguenze negative sulla finanza pubblica, nel rispetto del principio della copertura integrale delle spese, per il tramite di riduzioni di queste ultime o di aumenti di entrata. Si può rilevare, a questo punto, come la c.d. "legge finanziaria" prevedeva due differenti tipologie di copertura: ogni legge che avesse importato nuove o maggiori spese avrebbe dovuto prevedere, per ciascun anno di riferimento e per ogni intervento, la spesa autorizzata in termini di limite massimo o la relativa previsione di spesa con la contestuale definizione di una specifica clausola di salvaguardia ai fini della compensazione delle eventuali eccedenze dalle previsioni medesime[8]. Il primo meccanismo consentiva di evitare, in definitiva, che si verificassero problemi di copertura della spesa perché, una volta raggiunto il tetto (limite) di spesa stabilito, veniva meno la capienza del fondo: in tal modo, poteva scongiurarsi l'ipotesi di dover far fronte ad oneri aggiuntivi. Il secondo, invece, nel caso in cui si fossero verificati, o fossero in procinto di verificarsi, scostamenti, obbligava il Ministro competente a riferire al Ministro dell'economia il quale, a sua volta, era chiamato a riferire in Parlamento specificando le cause che avevano provocato l'insorgere dei medesimi. La disposizione da ultima richiamata si risolveva, sostanzialmente, in una forma di monitoraggio degli effetti finanziari dei diversi provvedimenti, rinviando ad un momento successivo la messa in sicurezza dei conti, per il tramite di leggi formali di correzione o di aggiustamento della previsione iniziale. La suddetta "clausola" operava in forma automatica: suo tramite il Governo poteva "attingere" le risorse necessarie dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine per far fronte all'onere sopravvenuto[9]. I fondi di riserva, infatti, possono rendere flessibile la gestione del bilancio e consentire di far fronte «in via preventiva alle esigenze finanziarie che si possono manifestare nel corso dell'esercizio per determinate voci di spesa»[10]. Si tratta di stanziamenti *di massima* o *globali* con i quali vengono accantonate le risorse che potrebbero servire ad incrementare altri stanziamenti o, magari, a prevederne di nuovi, per far fronte a spese eventuali e future che, all'atto dell'approvazione della legge di bilancio, non sono state quantificate, senza con questo alterare le situazioni giuridiche[11].

[8] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296),* cit., 2.

[9] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche,* Roma, aprile 2010, 43.

[10] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 266.

[11] *Ibidem*.

Il c.d. "decreto taglia spese", in ogni caso, produsse un risultato, per dir così, moderatamente positivo ai fini del controllo delle dinamiche di finanza pubblica. In definitiva, il decreto-legge *de quo* introduceva un *limite* come tetto massimo di spesa, vincolando l'efficacia delle singole misure ad una determinata provvista, il cui raggiungimento comportava, in base all'automatismo, la sospensione dell'efficacia degli effetti produttivi di oneri finanziari. Per conseguire una certa efficacia dell'intervento, venne previsto il monitoraggio sugli andamenti di spesa (non sulla singola misura) attribuendo ad un atto amministrativo la facoltà di tagliare, in forma lineare, le voci di spesa ove fosse emerso il disallineamento[12]. Con tale procedimento, però, si profilava l'alterazione del riparto delle competenze fra Governo e Parlamento alla luce del fatto che un "semplice" decreto ministeriale era in grado di sospendere l'efficacia di norme legislative, oltre tutto senza alcuna indicazione di un indirizzo politico-parlamentare e soprattutto senza l'individuazione, con legge, dei criteri in base ai quali operare l'eventuale "taglio" delle spese. La soluzione "escogitata" fu quella della clausola di salvaguardia (antesignana di quella attualmente prevista) in base alla quale solo per le spese "valutate" (*id est*: stimate) potevano prevedersi eventuali tagli di spesa o, in alternativa, aumenti di entrata, che sarebbero stati attivati automaticamente, cioè senza il passaggio parlamentare, nel caso in cui la quantificazione della spesa fosse stata sottostimata, con l'assegnazione della delega al Governo a risolvere la situazione d'eccedenza in modo tempestivo[13].

2. *Le clausole di salvaguardia nella legge di contabilità e finanza*

Successivamente, il "congegno", o il meccanismo, della clausola di salvaguardia è stato canonizzato, o, per meglio dire, stabilizzato, in forza dell'art. 17, commi 1 e 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, significativamente rubricato "*Copertura finanziaria delle leggi*". La disposizione ora citata stabilisce l'obbligo di prevedere nelle *leggi*, cioè in tutte le *leggi statali (nonché negli atti aventi forza di legge) e regionali* contenenti previsioni di spesa, la clausola di salvaguardia al fine di garantire l'indefettibilità del principio di equilibrio di bilancio[14] e l'effettività della copertura degli oneri[15]. Le leggi

[12] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012*, 26 maggio 2016, 11.

[13] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio,* cit.*,* 12.

[14] Corte cost. n. 176 del 2012.

[15] Art. 17, commi 2 e 12, l. n. 196 del 2009. Sul punto, v. Corte cost. 17 luglio 2012, n. 192, 10 maggio 2012, n. 115 e 11 febbraio 2013, n. 26. V., a tale proposito, le preziose

istitutive di nuove spese devono contenere una «esplicita indicazione» della copertura con cui far fronte all'onere[16] ed essere credibile, sufficientemente sicura e non arbitraria[17]. La tecnica di copertura delle leggi di finanza pubblica risponde all'imperativo di non alterare l'equilibrio di bilancio ed impone che ogni valutazione, oltre ad essere compiuta *ex ante*, debba anche essere svolta in modo analitico per dimostrarne l'idoneità trattandosi di un principio finanziario immanente all'ordinamento giuridico come enunciato dall'art. 81, c. 3, Cost.[18]. Ai fini di una corretta applicazione della appena richiamata disposizione costituzionale, ogni legge, statale e regionale, deve, dunque, «indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali». In base alla legge di contabilità e finanza, il legislatore è tenuto a prevedere, all'interno delle leggi di finanza pubblica, una relazione tecnica «giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio di bilancio». La citata relazione tecnica deve contenere elementi di valutazione indispensabili e verificabili, quali, ad esempio, il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed in-

considerazioni svolte da M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, cit., 113 ss.

Ai fini della verificabilità dell'andamento della spesa è necessario che la legge regionale di bilancio indichi espressamente le eventuali clausole di salvaguardia che "proteggano" il suo equilibrio nel caso in cui le previsioni non si siano verificate (sent. n. 26 del 2013). Con riferimento agli enti locali, infine, le clausole di salvaguardia operano, per dir così, da deterrente. Ai fini della tutela gli equilibri di finanza pubblica, è sufficiente fare riferimento agli automatismi di carattere sanzionatorio, previsti a carico degli enti locali, volti ad imporre ai medesimi l'aumento delle addizionali sui tributi locali, soprattutto in materia sanitaria (art. 1, c. 174 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)"*; comma 796 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"*; commi da 77 a 91 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010")*; comma 2-*bis* dell'art. 2 del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, "*Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria*") (che, come è noto, è quella che incide maggiormente sui bilanci delle Regioni, ovvero all'eventuale scostamento rispetto ai vincoli contenuti nel Patto di stabilità interno) (art. 31, c. 26, lett. *a*) della legge 12 novembre 2011, n. 183, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)"*.

[16] Corte cost. n. 26 del 2013.

[17] Corte cost. 21 marzo 2012, n. 70 e nn. 18, 115, 131 e 192 del 2013.

[18] Corte cost. n. 26 del 2013.

diretti – inerenti all'intero periodo necessario, l'andamento tendenziale del saldo di cassa per provvedere all'eventuale riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni[19].

La disposizione della legge di contabilità da ultima richiamata fa riferimento non alla legge che reca "nuove o maggiori spese", come stabilito nella disposizione costituzionale *ante* riforma del 2012, ma, come si è visto, a "nuovi o maggiori oneri", estendendo l'ambito di applicazione della norma (con il ricorso, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, all'espressione "oneri" in luogo di quella di "spese") a tutte le situazioni o circostanze che hanno determinato minori entrate. La mancanza della contestualità (c.d. principio di autosufficienza della legge di spesa), cioè della corrispondenza temporale e del coordinamento[20], di onere e di copertura della spesa – elemento tipico della clausola di salvaguardia, la quale deve «individuare le misure necessarie e sufficienti a porre fine agli scostamenti, salvaguardando l'equilibrio finanziario»[21] – sarebbe suscettivo di vanificare gli effetti della clausola di salvaguardia. Non essendo ammesso il rinvio della copertura dell'onere ad altra fonte, anche legislativa, stante il principio della inderogabilità della *previa copertura* della spesa, la norma di salvaguardia svolge, per dir così, la funzione di strumento di attuazione del disposto di cui all'art. 81, c. 3, Cost. Da quanto sopra evidenziato deriva che, a differenza della legislazione previgente in base alla quale era necessario «replicare» la *clausola* in «diversi provvedimenti legislativi», ora è necessario individuarne «volta per volta contenuto e modalità operative»[22]. Va evidenziato, inoltre, che, in base all'art. 17, c. 12 della legge di contabilità, la clausola di salvaguardia deve rivestire i caratteri della effettività e della automaticità e deve indicare «le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva», le quali, a loro volta, devono essere poste in essere al realizzarsi di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni di spesa. Naturalmente, potrebbe verificarsi anche il caso contrario e cioè che siano le entrate a superare le spese preventivate ma, in tal caso, le eccedenze (spesso denominate "tesoretti") devono essere utilizzate per migliorare i saldi di finanza pubblica, come previsto dall'art. 17, c. 1-*bis*, della legge n. 196 del 2009.

---

[19] Corte cost. n. 26 del 2013, punto 4.1, *cons dir.*

[20] Cfr., sul punto, Corte cost. 7 maggio 2012, n. 118.

[21] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196),* cit., 6.

[22] *Ibidem*.

Il procedimento di attivazione della *clausola* prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, provveda direttamente, cioè in via amministrativa, a "porre rimedio" attuando quanto disposto dalla *clausola* e riferendo alle Camere. Si tratta, pertanto, di una "semplice" comunicazione alle Camere, senza che da questa possa scaturire alcuna conseguenza giuridica se non un dibattito secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, all'esito del quale potrebbero emergere, eventualmente, anche suggerimenti o correttivi in ordine alle modalità di quantificazione degli oneri da parte del Governo. Ove, ad esempio, fosse presentata una mozione contenente l'impegno del Governo a rivedere talune modalità di quantificazione degli oneri, ne scaturirebbero certamente delle conseguenze politiche, diciamo così, "più forti", perché derivanti per l'appunto da un dibattito e da un voto delle Camere. Sta di fatto, però, che il Parlamento, dinanzi alle clausole di salvaguardia, soprattutto alla loro eventuale attivazione, sembra rivestire un ruolo alquanto marginale, avendo già valutato e stabilito, in sede di approvazione della legge, contenuti, tempi e modalità di attivazione delle medesime, lasciando al Ministero dell'Economia e delle Finanze i compiti di monitoraggio, di "gestione" degli eventuali scostamenti tra entrate e spese previste e, ovviamente, di decisione finale in ordine all'applicazione dell'automatismo. In definitiva, il Parlamento "affida" al Governo il compito esclusivo del "governo" delle clausole di salvaguardia, in una prima fase approvandole, in una seconda "prendendo atto" delle risultanze del monitoraggio e dei provvedimenti conseguenti. Il M.E.F., inoltre, è tenuto ad effettuare gli opportuni riscontri per quel che concerne gli obiettivi di finanza pubblica sia in occasione dell'attuazione delle leggi "finanziarie" sia per far fronte alle sentenze definitive degli organi giurisdizionali europei, oltre che, come ovvio, della Corte costituzionale, che possono comportare un aumento degli oneri finanziari (oneri definibili *a consistenza ignota*), assumendo tempestivamente le conseguenti iniziative legislative, come previsto dall'art. 8, c. 13, della legge di contabilità e finanza[23].

3. *Peculiarità ed effetti degli strumenti di copertura degli oneri: discipline singolari contenute nella legge di contabilità*

Le manovre di finanza pubblica possono "prendere in considerazione", per così dire, alcune situazioni particolari inerenti l'uso dello strumento di

[23] R. Dickmann, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi.it,* 20 gennaio 2010, 21.

correzione dei conti. Si tratta di situazioni imprevedibili *ex se*, o, comunque, difficilmente predeterminabili al piano quantitativo, che non comportano cioè una scelta politica assunta a monte, ma si presentano come fisiologiche, rientrando cioè nella normalità delle dinamiche contabili.

A tale riguardo, sono previste talune norme, contenute in diverse fonti (la legge di contabilità pubblica, ma anche la legge di riforma della c.d. "legge Buttiglione" concernente l'adeguamento della normativa interna a quella dell'Unione europea) che hanno il compito di prevenire eventuali situazioni di criticità per il bilancio dello Stato. Si tratta di meccanismi che rispondono alla medesima esigenza ma con talune differenze quanto alla loro formulazione, se non altro perché la loro natura giuridica è, per l'appunto, differente per ragioni sia di carattere temporale (in quanto approvate in tempi diversi) sia per quanto concerne la loro portata complessiva (basti pensare alle ampie misure di carattere quantitativo previste dalla legge di bilancio).

Appare d'un certo interesse soffermarvicisi, anche perché l'esame delle situazioni *de quibus* consente di svolgere ulteriori riflessioni di carattere generale, si potrebbe dire di contesto, che hanno suscitato e suscitano un vivo dibattito dottrinale, per esempio, sul tema della tutela dei diritti dinanzi alle "esigenze" della finanza pubblica, soprattutto in tempi di crisi economica.

3.1. *Gli oneri giurisdizionali derivanti da una sentenza di condanna a carico dello Stato. L'apposito fondo previsto nel bilancio*

Un primo esempio può trarsi dalla garanzia della copertura degli "oneri giurisdizionali", imprevisti per definizione, per i quali deve essere prevista una *clausola* per quel che concerne gli eventuali *oneri* derivanti da sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea, per far fronte ai quali è stato istituito appositamente il *fondo per il recepimento della normativa europea* nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze[24]. Non si tratta tecnicamente dell'obbligo di previsione di una clausola di salvaguardia ma di qualcosa di parzialmente diverso: tale fondo, infatti, opera, per dir così, in via preventiva nel senso che può "subentrare" a quelli già nella disponibilità delle altre amministrazioni per consentire l'adeguamento tempestivo dell'ordinamento agli obblighi derivanti

[24] Il fondo in parola è previsto dall'art. 41-*bis*, c. 1, della l. n. 234 del 2012, introdotto dall'art. 15 legge 29 luglio 2015, n. 115, «al fine di consentire il tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla normativa europea, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi medesimi e in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni».

dal diritto dell'U.E. È un fondo che, in definitiva, "salvaguarda" l'equilibrio di bilancio nell'ipotesi in cui oneri sopravvenuti "si insinuino" nel bilancio. Può, in ogni caso, evidenziarsi come gli effetti finanziari delle sentenze sia "europee" sia interne siano i medesimi, vale a dire la (possibile) assenza di una copertura. In questo caso, il Governo, dovendo far fronte all'onere (sopravvenuto) potrebbe fare ricorso anche una *clausola* (magari nel quadro di una manovra correttiva) quale strumento difensivo e precauzionale.

Il fondo da ultimo citato presenta caratteristiche peculiari giacché lo Stato potrà rivalersi contro le amministrazioni, regionali e locali, responsabili delle violazioni (la responsabilità giuridica nei confronti dell'Unione europea essendo, ovviamente, dello Stato) sottraendo loro parte della dotazione finanziaria assegnata attraverso l'istituto della compensazione dei trasferimenti, secondo un procedimento che prevede la "restituzione" allo Stato di quanto ottenuto in sede di ripartizione delle risorse quasi a titolo di "risarcimento". La norma *de qua* è, a ben vedere, il risultato di un adeguamento normativamente sancito, cioè imposto, dall'art. 260 del T.F.U.E., che, in tema di contenzioso comunitario, prevede l'accelerazione delle procedure nel caso di mancata adozione delle misure necessarie richieste da una decisione della Corte di giustizia, la quale, su proposta della Commissione, può comportare il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità a carico dello Stato inadempiente[25]. La Commissione, invero, può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva adottata secondo il procedimento legislativo interno e, contestualmente, indicare l'importo della "sanzione": ove la Corte accogliesse il ricorso, quest'ultima indicherà la data entro la quale lo Stato "condannato" sarà tenuto ad adempiere.

Il fondo per l'adempimento degli oneri derivanti dalla mancata attuazione della normativa dell'U.E. ha inglobato anche la somma stanziata per quel che concerne l'eventuale pagamento delle penalità o delle sanzioni (sostanziandosi in *oneri* per il bilancio) comminati allo Stato italiano nel caso di sentenze di condanna, così addivenendo ad un trattamento strutturato e unitario in un ambito materiale distinto. Le due fattispecie della somma forfetaria e della penalità presentano talune differenze che possono produrre conseguenze diverse a carico del bilancio dello Stato. La prima è una somma determinata in base alla sanzione derivante dalla continuazione dell'inadempimento dello Stato (la sentenza di accertamento della violazione e la mancata esecuzione

[25] P. Costanzo, *L'ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea,* in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, 354-355.

della prima), la seconda consiste nella determinazione di una somma da pagare per ogni giorno di ritardo trattandosi, in definitiva, di una «penalità di mora il cui ammontare complessivo non può essere determinato a priori»[26]. La condanna al pagamento di natura forfetaria costituisce un fattore imprevisto in ordine all'ammontare da versare – perché esso è variabile a seconda della gravità dell'infrazione, della sua durata e dell'effetto dissuasivo al fine di evitare l'insorgenza di recidive – ma, se possibile, la penalità, cioè gli interessi di mora, da calcolare, come si diceva, per ogni giorno di rinvio, rappresenta un'ulteriore e ancor più aleatoria quantificazione dell'onere finanziario dovendosi "misurare", tra l'altro, con talune (inopinate) inefficienze (talvolta) autodeterminate dallo Stato, come, ad esempio, una durata irragionevole del processo[27], con ulteriori conseguenze sulla efficienza nella erogazione del servizio giustizia[28] e, dunque, sulla garanzia, nel caso di specie, del diritto all'indennizzo, il cui godimento è sempre più subordinato alle disponibilità di bilancio[29]. Sotto questo profilo, si pongono problemi non secondari che si concretizzano in «un danno alla persona derivante dalla violazione degli art. 24 e 111 della Costituzione nel momento in cui non si è garantita la risoluzione di un processo in tempi ragionevoli e successivamente [in] un "danno sul danno" riveniente dalla impossibilità di ottenere le somme riconosciute quale equo indennizzo per effetto della citata condizione»[30].

La possibilità che si debba intervenire sul bilancio dello Stato a seguito di una sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia (ma il discorso potrebbe estendersi anche a quelle della Corte E.D.U.) schiude le porte al caso di copertura/compensazione di una spesa imprevista dato che, per l'appunto, non può essere conosciuto *a priori* l'eventuale esito di una decisione giurisdizionale anche se, va detto, soprattutto per quanto concerne una procedura di infrazione in base al diritto dell'U.E., una posta in bilancio potrebbe essere prevista al momento dell'avvio di una procedura d'infrazione (che non si concluderà mai nell'anno in corso ma in un periodo successivo e, quindi, largamente prevedibile almeno quale situazione potenziale), così mettendo al riparo il bilancio da eventuali scostamenti o,

---

[26] Cfr. U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 4^ ed., Cacucci, Bari, 2016, 343.

[27] Sul tema, A.M. Nico, *La ragionevole durata del processo negli Stati integrati d'Europa,* Cacucci, Bari, 2012.

[28] M. Luciani, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista Aic,* 10 ottobre 2014.

[29] A.M. Nico, *Gli effetti dell'(in)efficienza del sistema giudiziario sull'economia*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, aprile 2015, 2.

[30] *Ibidem*.

in ogni caso, evitando che il Governo possa o debba ricorrere a misure di "copertura" di carattere straordinario (in tali evenienze il Ministro dell'Economia e delle Finanze sottopone al Governo la proposta di adozione di un decreto-legge contenente disposizioni di «rientro finanziario»[31]).

3.2. *Le clausole che non salvaguardano: il caso della tutela dei diritti. La crisi finanziaria e la socialità "digradata"*

La limitazione, anche sopraggiunta, delle risorse disponibili, spesso, può causare conseguenze negative come, ad esempio, la riduzione della garanzia dei diritti, in particolare di quelli sociali. È stato rilevato, a tale proposito, che il concetto di «disponibilità/indisponibilità delle risorse» non è legato «ad una sorta di oggettività» ma viene in evidenza «senz'altro [come] un concetto relativo»: infatti, «rispettare un diritto solo se e quando vi siano le risorse (disponibili) senza avere un criterio certo ed oggettivo in ordine alla decisione relativa al "se" e al "quando" (…) significa, da un lato, non dare certezza al diritto stesso e, quindi, sostanzialmente, negarlo come tale, e, dall'altro, rendere o ridurre una eventuale erogazione, o prestazione, a "graziosa" elemosina o mera beneficenza in evidente dispregio della Costituzione e della dignità della persona»[32]. Il tema attiene a questioni fondamentali come la tenuta dell'unità nazionale, il rispetto dei vincoli eurounitari, la trasformazione della forma di stato, ecc. In particolare, esso è strettamente connesso alle problematiche sottese alla predisposizione delle leggi di finanza pubblica, le quali sono sottoposte ai vincoli provenienti dall'ordinamento dell'U.E., ma anche da quelli attinenti alla esigenza di risanamento, e comunque, di tenuta in ordine dei conti, del bilancio dello Stato. Il riferimento alle clausole di salvaguardia appare, pertanto, "obbligato". Nella formulazione di una *clausola*, infatti, può avvenire che una certa disposizione di legge determini l'insorgenza di un diritto soggettivo che non può (più) essere assicurato a causa della scarsità, magari sopravvenuta, delle risorse finanziarie (si pensi, ad esempio, al caso di una indennità a carattere sociale prevista in favore di coloro che si trovano in una determinata situazione[33]).

---

[31] R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 20.

[32] F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013, 15.

[33] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse*

È stato rilevato come, in passato, siano state formulate talune clausole di salvaguardia aventi l'obiettivo della riduzione dell'onere sopravvenuto al fine di ricondurlo nell'ambito del fondo previsto ovvero della ridefinizione del beneficio o, infine, della rideterminazione dei requisiti di accesso alla prestazione[34]. In linea teorica, la norma che prevede l'erogazione di una prestazione sociale potrebbe comportare la riduzione del beneficio nel caso in cui, a seguito del monitoraggio, dovesse rilevarsi l'esaurimento delle risorse disponibili; ove tale intervento non fosse tecnicamente possibile, il Governo sarebbe "obbligato" ad operare sul versante delle entrate[35]. Invero, il tema suggerito dalle osservazioni sopra riportate, solo apparentemente di natura tecnica, investe questioni di più ampia portata concernenti, come si diceva, la garanzia dei diritti sociali, sempre più esposti alle temperie dei mercati e delle condizioni della finanza pubblica, ma soprattutto "vittime predestinate", per così dire, per quel che concerne i "sacrifici" da compiere al piano delle politiche di bilancio. Il "pensiero unico" della finanza neutrale, infatti, ha finito per relegare i diritti sociali ad uno stato di perenne, quasi «fisiologica precarietà» economico-finanziaria[36], stretti come sono da vincoli, condizioni e politiche, sia interni sia esterni. Il nuovo articolo 81 della Costituzione si ritiene sia inserito nel «contesto di austerità imposta da esigenze di risanamento della finanza pubblica e di contenimento del debito pubblico alla quale corrisponde un fatale ripiegamento dello Stato sociale»[37]. Insomma, sembra che una sorta di *Grundnorm* finanziaria abbia preso il posto di quella (originaria) dell'art. 3 della Costituzione[38] sulla quale dovrebbe essere, invece, "costruito" il tessuto giuridico dell'agire dei pubblici poteri[39].

---

pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica, cit., 46; A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 161.

[34] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 166.

[35] *Ibidem*.

[36] F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, cit., 4.

[37] G. Fontana, *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale),* in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 52.

[38] A. D'Aloia, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in F. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza,* Atti del Convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, 570.

[39] F. Gabriele, *Conclusioni*, cit., 2010, 208.

Invero, la concezione della finanza pubblica accolta nella Costituzione andrebbe "letta" alla luce dei suoi *principi*, i quali prefigurano una finanza di tipo funzionale «volta cioè a determinare le condizioni per una redistribuzione del reddito e di controllo dell'economia nazionale, premessa per il conseguimento dell'eguaglianza di fatto»[40]. Alla luce di quanto previsto dal combinato disposto di cui agli articoli 3, c. 2, 41, c. 3, 53 e 81 della Costituzione, infatti, il conseguimento dell'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale si dovrebbe raggiungere anche attraverso un'attività di programmazione economico-finanziaria perseguita con lo strumento sia dell'entrata sia della spesa nel quadro della politica di bilancio. In altre parole, la programmazione si ispira a criteri in base ai quali si tende a ricercare una certa omogeneità o, almeno, una interoperatività funzionale, per quel che concerne le iniziative dei privati, gli interventi statali e le misure finanziarie[41].

Riemerge, a tale proposito, in generale, cioè con particolare riguardo alla garanzia dei diritti sociali, il tema, concettualmente risalente, ma che si ripropone periodicamente non senza "forzature" od ossimori costituzionali, che fa riferimento alla teorica dei diritti finanziariamente condizionati[42], cioè a situazioni giuridiche suscettive di essere compresse o limitate, se non talvolta cancellate, per effetto dell'incapienza finanziaria determinatasi a causa della congiuntura sfavorevole o delle mancate/minori entrate. Al tempo delle politiche della razionalizzazione/riduzione della spesa pubblica[43] sembra si rafforzi la retorica ragionieristica/funzionalista delle c.d. disuguaglianze sostenibili[44], un orientamento culturale e giuridico che ha condotto ad allargare le maglie della tollerabilità delle disuguaglianze in una società sempre più competitiva e selettiva, che considera lecita la riduzione sempre più estesa di fasci di prestazioni sociali. Il "confronto" su tale delicatissimo tema è fra i sostenitori del costituzionalismo cosmopolita – più inclini, per così dire, a sostenere la tesi della sostenibilità delle disuguaglianze – e quelli

---

[40] G. Ladu, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, cit., 5.

[41] *Ibidem*.

[42] Sull'argomento, v., tra gli altri, F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, 28 ss.; M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea,* Giuffré, Milano, 1995, 59; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale, Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale,* Cedam, Padova, 2002, 23 ss.; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 103 ss.

[43] D. Tega*, I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica,* in F. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza,* cit., 69 ss.

[44] F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino, 2006.

della teoria dei c.d. controlimiti, i quali ultimi "temono", per così dire, l'indebolimento dei diritti sociali come affermatisi nel solco della tradizione giuridica nazionale[45] proprio a causa della loro subordinazione al principio del pareggio di bilancio.

In sostanza, ci si può spingere a tal punto da considerare come lecite talune forme di disuguaglianza, le quali, alla luce del dettato costituzionale, dovrebbero essere trattate, invece, come illecite o politicamente intollerabili? O si dovrebbe, al contrario, parlare di insostenibilità delle disuguaglianze soprattutto in una società, come quella attuale, in cui aumenta la popolazione che si trova sotto la soglia di povertà? Per evitare la riduzione delle garanzie sociali e, anzi, per incrementare i livelli essenziali delle prestazioni sociali in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 3, c. 2, Cost., disposizione non neutrale ma principio-base e guida dell'agire della Repubblica, il legislatore dovrebbe considerare le situazioni *de quibus* come *prius* rispetto alle "risorse disponibili", non considerandole cioè come oggetto di una "riserva del possibile"[46] ma, appunto, proteggendole per prime[47]. Proprio la previsione di una clausola di salvaguardia potrebbe consentire di "salvaguardare", con interventi correttivi/difensivi, la garanzia dei diritti sociali altrimenti compromessi proprio dalla mancanza (anche solo momentanea) di risorse disponibili. In definitiva, una clausola di salvaguardia potrebbe essere prevista a garanzia dell'integrale finanziamento di un diritto sociale, utilizzando i medesimi meccanismi di funzionamento visti fino a questo momento. Si potrebbe, cioè, prevedere disposizioni che "salvaguardino" le prestazioni sociali in caso di eventuali scostamenti, assumendo una prospettiva inversa, o rovesciata, rispetto a quella sinora invalsa: in primo luogo, dovrebbe essere prevista la copertura finanziaria dei diritti sociali, da realizzare (anche) per il tramite dell'introduzione delle clausole di salvaguardia; in secondo luogo, dovrebbe farsi ricorso ai "tagli", in comparti o settori magari socialmente non sensibili. Una considerazione, questa, che resta, purtroppo, puramente teorica dato che, nell'esperienza giuridica, e, di recente, anche in talune decisioni della Corte costituzionale[48], viene, invece, "salvaguardato", sempre

---

[45] Cfr. D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica,* cit., 71.

[46] M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-online.it,* n. 3, 2013, 7.

[47] F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, cit., 3.

[48] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 14; F. Gabriele, A.M. Nico, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015:*

più frequentemente, non senza talune contraddizioni[49], il principio dell'equilibrio di bilancio "sacrificando" quello di eguaglianza[50], così assolutizzando il limite posto dall'art. 81 Cost. e, allo stesso tempo, relativizzando «il valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità»[51], che dovrebbe essere garantito attraverso «politiche di redistribuzione della ricchezza» che «costituiscono uno dei capisaldi dello Stato democratico sociale»[52]. Sembrerebbe persino scontato ricordare come la non neutra direzione dell'indirizzo politico posta dall'art. 3, c. 2, Cost. vincoli il legislatore a rendere effettivi i diritti al di là e persino oltre i limiti di ordine economico e finanziario[53]. Efficienza economico-finanziaria e diritti sociali, dunque, non dovrebbero essere posti sullo stesso piano proprio perché si tratta di due "fattori" o "situazioni" ontologicamente diversi e soprattutto perché la prima è un mezzo e i secondi costituiscono il fine della realizzazione prioritaria dell'indirizzo costituzionale e cioè, per l'appunto, quello della tutela della persona[54]. Il problema dovrebbe riguardare, pertanto, più quello della distribuzione delle risorse e della composizione della spesa, piuttosto che la garanzia dei diritti sociali, i quali, per l'appunto, potrebbero essere adeguatamente "protetti" considerandoli non condizionati o non condizionabili dalle risorse, le quali, infatti, meglio ripartite, verrebbero destinate prioritariamente all'attuazione dei principi fondativi della Costituzione. Nell'assumere la stabilità finanziaria quale obiettivo fondamentale del *nuovo ordine* costituzionale e socio-economi-

---

dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto…scordiamoci il passato", in *Rivista Aic*, n. 2, 2015.

Da ultima, v. sent. Corte cost. n. 203 del 2016, punto 8, *cons. dir.*, nella quale 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». Tuttavia, sempre secondo la Corte, «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

[49] Per taluni svolgimenti sull'argomento, v. G. Luchena, *I segni di un'involuzione: l'attuazione costituzionale del principio d'eguaglianza. Note preliminari,* in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., 295 ss.

[50] S. Scagliarini, *Oneri contributivi e pareggio di bilancio (ovvero, della dis-eguaglianza tollerabile),* in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit., 347.

[51] L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, *in Costituzionalismo.it,* 1 dicembre 2015, 138.

[52] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 33.

[53] M. Ruotolo, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2013/Ruotolo_15022013.pdf,* 9 ss.

[54] Cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Dem. Dir.*, n. 1, 1995, 569 ss.

co, l'ordinamento giuridico sembra abbia trasformato il sistema finanziario pubblico da «servente» a valore *ex se*, divenendo esso stesso un programma di governo[55], come se non vi fosse altro strumento per salvaguardare i conti pubblici che tenere sotto controllo la spesa sociale.

Riprendendo la tesi in base alla quale la Costituzione avrebbe la «valenza» di «controcondotta» (secondo l'elaborazione concettuale svolta da Michel Foucault, come di recente studiata in modo ampio e dettagliato), cioè come «condotta (…) che le comunità politiche scelgono di adottare per contrastare il potere di fatto»[56], si può sostenere come sia venuta meno proprio la forza "repulsiva" (una sorta di antidoto costituzionale) nei confronti delle disuguaglianze che la "controcondotta costituzionale" ha potuto (anche se solo parzialmente) esercitare fino a quando è stato edificato il mito della stabilità finanziaria, cioè, in definitiva, fino al momento in cui l'ordinamento giuridico ha fatto prevalere «logiche funzionalistiche, motivi di efficienza, calcoli di ordine economico»[57] rispetto alle opzioni volte alla tutela dei diritti sociali. L'imposizione agli Stati degli «obblighi di scopo», fra i quali quello del pareggio di bilancio, ha privato gli Stati medesimi non solo della loro sovranità economica in generale ma anche della «stessa capacità di agire per il benessere dei loro cittadini»[58], spezzando così il circuito/connessione tra potere e diritto[59] essenziale per la regolazione dell'azione sociale di cui la Costituzione-fortezza è il principale custode. Una volta conquistato il torrione più alto, quello della politica di bilancio, i diritti sociali sono stati sempre più subordinati alle "variabili" della stabilità e della neutralità finanziaria e chiusi nella prigione dell'ideologia dei numeri.

3.3. *Le interrelazioni fra diritto ed economia nella prospettiva della finanza pubblica. Il rapporto tra l'art. 41, c. 3 e l'art. 81 della Costituzione*

Allargando per un attimo la prospettiva d'indagine, si ritiene di poter concordare con coloro che sostengono come, nel tentativo di "ripensare"

---

[55] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 109-110.

[56] Il riferimento all'opera nella quale sono state svolte le riflessioni sul pensiero di M. Foucault è quello di L. Ronchetti, *Il* nomos *infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007, in particolare 116-117, *passim*.

[57] G. Azzariti, *Portata rivoluzionaria dell'uguaglianza: tra diritto e storia*, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, 2014, 34-35.

[58] A. Carrino, *Il suicidio dell'Europa*, *Sovranità, Stati nazionali e "grandi spazi"*, Mucchi editore, Modena, 2016, 117.

[59] A. Carrino, *Prefazione*, in Id., *La giustizia come conflitto. Crisi della politica e Stato dei giudici,* Mimesis, Milano-Udine, 2011, 12.

il rapporto tra diritti sociali e crisi delle finanze pubbliche, gli opposti, e talora inconciliabili, punti di vista sul primato dell'economia o su quello del diritto (cioè dei diritti costituzionali) meriterebbero una sorta di riconciliazione o di ricomposizione: da un lato, non si ritiene «accettabile» che «nel contesto dello Stato sociale basato su costituzioni democratiche e pluraliste» vengano messi in questione i diritti costituzionalmente protetti; dall'altro, non viene considerato ammissibile, al piano fattuale, garantire i diritti senza tener conto delle condizioni complessive delle pubbliche finanze[60]. E, ad onor del vero, la garanzia dei diritti sociali non può prescindere *anche* dalle condizioni finanziarie (si dovrebbe ritenere "sane") nelle quali versa lo Stato e il bilancio in equilibrio può certamente contribuire a rendere "sostenibili" politiche di *welfare* a più ampio spettro[61]. Viene in evidenza, a tale proposito, come la modifica dell'art. 81 della Costituzione sia considerato il luogo privilegiato di interazione fra diritto ed economia[62]: le ragioni dell'economia, cioè delle aspettative razionali, hanno preso il posto delle ragioni dei diritti, sempre più "subordinati" alle c.d. esigenze delle finanze pubbliche e, non infrequentemente, a quelle private (soprattutto nei casi, ormai, in verità, troppi, di salvataggio di istituti credito in difficoltà).

In tal modo, anche laddove l'ordinamento abbia approntato una tutela giuridica in favore dei soggetti deboli, l'ormai fluido universo-mondo dell'economia globalizzata e l'aggressività dei mercati finanziari stringono in una morsa le (ormai) sfibrate maglie del diritto statuale: l'autonomia dei mercati finanziari non viene «chiusa tra le alte mura della legge»[63] ma pretende di strutturarsi spontaneamente, reclamando di vivere di vita propria. Così un ordine naturale è stato convertito in statuto costituzionale, denormativizzando la Costituzione e i principi sui quali essa si fonda. La indicata riconciliazione, dunque, non può che riproporsi adottando il metodo della interrelazionalità fra diritto ed economia, cioè della necessaria coesistenza e complementarietà fra i medesimi, abbandonando la teorica dell'alternatività tra il primo e la seconda. L'alternativa tra diritto ed economia, infatti, favorita dalla finanziarizzazione dell'economia e dalla crisi mondiale, sembra abbia contribuito ad ingenerare una sorta di *diritto dell'emergenza*

[60] G. Silvestri, *Stato di diritto, tutela dei diritti sociali e crisi delle finanze pubbliche,* in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 3.

[61] G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2015, 203.

[62] P. De Ioanna, Fiscal compact *fra istituzioni ed economia*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1-2, 2012, 18.

[63] N. Irti, *L'impresa tra diritto ed economia*, in Id., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 146.

permanente fondato sull'*atipico*[64] (cioè sull'uso di forme giuridiche non tipizzate), riducendo le persone «a oggetti e strumenti di una lotteria senza via d'uscita»[65]. Lo *stato costante di eccezione* (anche) del bilancio (e della sua "gestione"), spesso prodotto di contingenze e di micro-emergenze[66], si manifesta, in definitiva, nell'esercizio del potere pubblico sostanziale misurabile dalla peculiare situazione economica e sociale.

Sotto questo angolo visuale, l'istituto della clausola di salvaguardia può costituire un valido esempio di come lo Stato possa o, in un certo senso, debba, in qualche misura, ritagliarsi spazi di azione finanziaria in una situazione emergenziale come quella attuale (caratterizzata, tra l'altro, da scarsa crescita e dall'elevato debito pubblico) che limita la politica di bilancio. Nella scelta fra le emergenze/contingenze economico-finanziarie e l'ordinarietà delle misure di attuazione costituzionale a garanzia dei diritti, il "pendolo" della decisione ricade quasi esclusivamente sulle prime, facendo diventare provvisorio quello che invece dovrebbe essere considerato come ordinario. Così, l'economia assolverebbe al compito di salvaguardare le istanze del bilancio in pareggio, servendosi di tutti gli strumenti "necessari" allo scopo, mentre i diritti diverrebbero una varabile dipendente dalla prima, proiettati nell'ombra del cono delle politiche di bilancio. La richiamata asimmetria concettuale fra diritto ed economia, non può non riposizionarsi, anche concettualmente, sulla dorsale dei rapporti intercorrenti tra diritti sociali e (politiche di) bilancio. I due ambiti, quello economico e quello giuridico, non possono essere riguardati come l'uno separato dall'altro, ma necessitano di continui punti di contatto e di interazione, non potendo né la scienza economica pretendere, per così dire, di sostituirsi o di «mimare le scienze naturali», né la scienza giuridica di autorappresentarsi come «avalutativa», cioè impegnata a descrivere soltanto i suoi «sforzi ricognitivi»[67].

È per tale ragione che, al di là dei trionfalismi che spesso accompagnano le "vicende europee", non sembra sia stata risolta la questione della compatibilità della riforma del c.d. pareggio di bilancio del 2012 con l'impianto complessivo della Costituzione. Non si può trascurare di rilevare, infatti,

---

[64] N. Irti, *L'impresa tra diritto ed economia*, cit., 145. Riprende tale concetto, parlando di «regno dell'atipicità», G. Montedoro, *Mercato e potere amministrativo,* Editoriale scientifica, Napoli, 2010, 361.

[65] A. Carrino, *Il suicidio dell'Europa*, cit., 11.

[66] G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2010, 22. Sull'argomento v., *amplius*, V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986.

[67] L. Torchia, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 8-10.

come pure è stato fatto, peraltro in maniera convincente[68], che la Costituzione non è affatto "arbitraria" nel regolare i rapporti economici e che, anzi, essa si ponga anche come limite al potere. Gli spazi "costituzionali" della determinazione dell'indirizzo politico risultano essere ampi non soltanto da un punto di vista "formale" ma anche, e soprattutto, sostanziale, nel senso che l'azione politica è, o dovrebbe essere, secondo quanto previsto dalla Costituzione, sempre indirizzata a fini sociali, magari attualizzata e meglio calibrata dinanzi a situazioni diverse e determinate, ma mai abbandonata o sacrificata a vantaggio di interessi particolari.

Da questo punto di osservazione, infatti, il rapporto intercorrente tra l'art. 41, c. 3, e l'art. 81 Cost. sembrerebbe confermare l'orientamento in base al quale le "politiche", anche quelle di bilancio, sono coordinate a fini sociali e, quindi, rivolte prioritariamente al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale. Ribaltando i termini della questione, si può segnalare come le *clausole*, benché non siano state attivate "recando danno", almeno apparentemente, cioè in modo diretto e specifico, alle situazioni giuridiche soggettive connesse all'esercizio di un diritto costituzionale, non hanno mai assolto alla funzione di argine potenziale di una politica volta a comprimere, anche indirettamente, i diritti sociali, i quali, al contrario, sono stati, già a monte delle manovre di finanza pubblica, ampiamente depotenziati se non compressi.

In tal senso, si può ribadire che le clausole di salvaguardia non dovrebbero essere intese soltanto quale momento di una "resa dei conti"…contabile, ma, al contrario, come strumento di garanzia proprio di quelle situazioni di disuguaglianza materiale che lo Stato è tenuto a "salvaguardare". Insomma, si è pensato alle clausole di salvaguardia più come strumento di garanzia dei conti piuttosto che strumento di garanzia dei diritti attraverso l'uso razionale dell'ordine contabile, cioè, in definitiva, secondo un modello "positivo" di tutela dei diritti, in particolare per le fasce sociali più deboli della popolazione.

4. *Automatismi ed effettività nella copertura degli oneri*

Si può sostenere, a questo punto, che l'istituto della clausola di salvaguardia possa assumere una duplice configurazione: infatti, esso, da un lato, prevede l'attivazione di un monitoraggio degli effetti finanziari prodotti dalla disposizione di legge, "conoscibile" dallo stesso "legislativo" in quanto "verificato", per così dire, dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio[69] (organo

[68] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 55.

[69] L'Ufficio parlamentare di bilancio, come è noto, è stato previsto dall'art. 5, c. 6, lett. *f)* della legge costituzionale n. 1 del 2012, in base al quale le Camere istituiscono un apposito

"indipendente" delle Camere che svolge una preziosa attività di consulenza economico-finanziaria in favore del Parlamento), dall'altro permette di attivare forme di copertura alternative (in termini di minori spese o di maggiori entrate) nel caso in cui la previsione contenuta nella legge di stabilità non si sia realizzata con il meccanismo automatico previsto. L'automatismo ha lo scopo di garantire che la compensazione finanziaria sia in grado di fornire la copertura integrale degli oneri eccedenti le previsioni di spesa. Rispetto alle disposizioni di cui al decreto-legge n. 194 del 2002, tale automatismo non si realizza più, come avveniva in passato, per il tramite della (pur) «immediata» informativa al Parlamento, il quale, come detto, avrebbe dovuto provvedere con legge, utilizzando, eventualmente, anche il fondo riserva, ma "semplicemente" ricorrendo ad atti amministrativi, di varia natura (decreto del Presidente del Consiglio, decreto ministeriale o provvedimenti dell'Agenzia delle entrate), che sanino in maniera tempestiva l'avvenuta variazione. Oltre alla clausola di attivazione automatica, la norma di cui all'art. 17 della legge di contabilità e finanza prevede che l'intervento rivesta il carattere dell'effettività[70], stabilendo l'obbligo a carico

---

organismo al quale attribuire compiti di analisi e di verifica dell'andamento della finanza pubblica oltre che di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (sul punto, v. D. Cabras, *Un* Fiscal council *per l'Italia*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 178; R. Loiero, *La nuova* governance *europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio,* in *Federalismi.it,* 31 luglio 2013; G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sopranazionali e riforma costituzionale,* cit., 195 ss.; Y. Guerra, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio,* in *Forumcostituzionale.it,* 3 maggio 2016). L'*Ufficio* in parola è stato poi istituito dalla legge n. 243 del 2012. L'organismo indipendente di controllo finanziario e di bilancio è presente ormai in tutti gli Stati europei. Per rispondere efficacemente alla crisi economica, in particolare, il combinato disposto di cui gli articoli 4, 5 e 6 della direttiva 2012/85/UE, contenuta nel c.d. *Six Pack*, il cui termine di recepimento veniva fissato al 31 dicembre 2013, ha disciplinato i requisiti per i quadri di bilancio, ha individuato i caratteri comuni del sistema di contabilità pubblica e i requisiti delle previsioni economiche e di bilancio ed ha previsto, per l'appunto, l'istituzione di organismi indipendenti ai fini di un controllo rigoroso delle regole di bilancio. A parte l'opportuna segnalazione di una possibile sovrapposizione di funzioni con la Corte dei conti e con la Ragioneria generale dello Stato che già svolge questi compiti (G. Lo Conte, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10, 2012, 938), il ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel monitorare e valutare l'andamento finanziario, anche con riferimento alle clausole di salvaguardia, è divenuto sempre più significativo: V. Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2016,* 19 aprile 2016; Id., *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva sul DDL recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019,* 7 novembre 2016.

[70] N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2012, 200.

del Governo, delle Regioni[71] e degli enti locali[72], "responsabili" al pari dello Stato del mantenimento dell'equilibrio di bilancio e "vincolati" al principio di coordinamento della finanza pubblica, di individuare in concreto le misure incidenti sulla copertura come, ad esempio, l'aumento delle entrate (tributarie e contributive) o la riduzione della spesa o, ancora, la rideterminazione della misura (cioè la dotazione finanziaria), limitandone l'utilizzo fino al suo esaurimento. A tale proposito, si può evidenziare come la Corte costituzionale abbia, in più d'una occasione, stabilito che «la salvaguardia degli equilibri di bilancio…risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica» per consentire la visione complessiva della situazione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale, al fine di approntare i «necessari strumenti per verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio [siano] conformi alle regole di sana amministrazione»[73]. Inoltre, la corrispondenza tra l'onere e la copertura deve essere garantita per tutto l'arco temporale dell'intervento; le misure devono essere assunte in modo tempestivo e contestualmente al verificarsi dello scostamento, ragion per cui, in tal modo, si "doppia", per così dire, l'intervento delle Camere, dovendo il Governo provvedere tempestivamente anche per garantire che la soluzione individuata possa tener fede al contenuto della disposizione di cui all'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica. In altri termini, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di copertura (che deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale)[74] e, in particolare, della parte relativa alle previste clausole di salvaguardia, la sequenza degli atti da adottare deve seguire un *iter* preordinato il cui *terminus a quo* è la valutazione, per dir così, preventiva (cioè la stima) dell'onere, seguita dalla previsione della clausola di salvaguardia a tutela di un eventuale scostamento (valevole per tutti i saldi di finanza pubblica: saldo netto da finanziare, saldo di cassa e indebitamento delle amministrazioni pubbliche) quale mezzo di garanzia dell'equilibrio di bilancio, il successivo monitoraggio dell'andamento della spesa, la verifica dello scostamento e, infine, l'adozione delle misure per far fronte all'accertato scostamento rispetto alla previsione iniziale[75]. L'effetti-

---

[71] G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2016.

[72] M. Salerno, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. Federalismo*, 2014, 82.

[73] Corte cost. n. 70 del 2012 e 25 marzo 2013, n. 51.

[74] Cfr. Corte cost. nn. 51 e 26 del 2013 e 192 del 2012.

[75] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica,* cit., 44-45.

vità della "clausola", cioè la sua concreta operatività, consentirebbe, così, di ottemperare all'obbligo di cui all'art. 81, c. 3, Cost., senza necessità di norme interposte, perché in grado di vincolare *ex se* la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale aventi componenti variabili e complesse.

5. *Le novità introdotte dalla legge n. 163 del 2016. L'attuazione dell'art. 81 della Costituzione*

La legge n. 163 del 2016, di riforma della legge di contabilità pubblica, segna un nuovo corso delle clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica. Consapevole delle criticità emerse in sede di formulazione delle *clausole*, il legislatore, dovendo attuare i principi contenuti nella l. n. 243 del 2012, ha colto l'occasione per dare corso a talune modifiche ed integrazioni alla legge di contabilità e finanza. Delle modalità di copertura delle leggi si è discusso a lungo in Parlamento, specie quando si prefigurava l'imminenza dell'attivazione di alcune *clausole* a forte impatto economico e sociale (aumenti I.V.A., ecc.)[76]. In particolare, l'indagine conoscitiva della Commissione bilancio della Camera sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio ha posto in evidenza come la *clausola* non sia stata sempre prevista con «misure automaticamente applicabili in caso di sforamento rispetto alle previsioni di spesa, ma nel rinvio a successivi decreti ministeriali che rideterminano i parametri sottostanti la spesa oggetto di previsione o l'ammontare di talune imposte ovvero riducono l'ammontare delle spese rimodulabili di taluni programmi di spesa». Alla luce delle precedenti considerazioni, la Commissione parlamentare ha dovuto constatare come «la rideterminazione dei parametri sottostanti la spesa attraverso provvedimenti di carattere amministrativo suscita non poche perplessità non solo per il rango secondario dello strumento normativo utilizzato, ma anche perché suscettibile di determinare una situazione di oggettiva incertezza in merito alla portata dei benefici concessi per legge che spesso si sostanziano in veri e propri diritti soggettivi»[77]. Il problema è quello dello spostamento ad una sede diversa da quella legislativa delle decisioni più rilevanti (e, talvolta, anche finanziariamente impegnative) di politica e fiscale, concorrendo a limitare il ruolo del Parlamento, già alquanto inaridito dalla continua

---

[76] C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 12.

[77] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, Documento conclusivo*, 34, reperibile in *www.camera.it/temiap/2016/09/14/OCD177-2337.pdf*.

legislazione d'emergenza e dall'uso sistematico del decreto-legge quale fonte privilegiata di intervento in materia finanziaria[78], se non proprio vero e proprio strumento di politica economica[79]. Tale criticità diviene ancora più palese allorquando l'eventuale decreto ministeriale sia effettuato da decreti legislativi attuativi di deleghe i quali, tra i suoi principi e criteri direttivi, non prevedono una tale possibilità. L'*indagine* ha potuto poi esaminare ulteriori problematiche relativamente a quelle clausole di salvaguardia «che individuano, come forma di compensazione finanziaria, stanziamenti rimodulabili risultanti da taluni programmi di spesa. Tali *clausole*, infatti, appaiono non del tutto coerenti con la programmazione di bilancio, posto che l'ammontare degli stanziamenti utilizzati è definito all'inizio dell'esercizio senza tenere conto della funzione di salvaguardia assegnata agli stanziamenti medesimi dalle nuove iniziative legislative approvate in corso d'anno»[80]. Tali aspetti critici hanno indotto, quindi, il legislatore a modificare la disciplina delle clausole di salvaguardia come prevista dalla legge di contabilità. In quella sede, infatti, è stato proposto di prevedere, in sede di legge di bilancio, la costituzione *ex ante* di appositi stanziamenti riservati alla compensazione dei maggiori oneri che dovessero manifestarsi nel corso dell'esercizio in relazione all'attuazione di leggi di spesa – «la cui dotazione potrebbe essere determinata in funzione degli sforamenti registrati nell'anno precedente o di altri parametri ritenuti utili allo scopo»[81] – in modo da evitare di incorrere in deviazioni dai programmi di spesa in corso di realizzazione. Il meccanismo compensativo, sempre secondo la proposta formulata dall'indagine parlamentare, deve realizzarsi per il tramite di decreti che attingono le risorse necessarie dal predetto fondo da trasmettere alle Camere al fine di assicurare una costante informazione del Parlamento sugli andamenti di spesa. Inoltre, «con successivo provvedimento legislativo dovrebbero essere invece adottate le misure correttive, espansive o restrittive, necessarie all'allineamento tra oneri e risorse a partire dal 1o gennaio dell'anno successivo. Tale provvedimento potrebbe essere ragionevolmente identificato con la nuova legge di bilancio che, alla prima sezione, come visto in precedenza, dovrebbe contenere proprio le misure riguardanti le spese il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi, le quali non possono

[78] P. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, cit., 10.

[79] L. Casale, *Decreto-legge e misure di contenimento della spesa pubblica,* in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016, 4 ss.

[80] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva,* cit., 34.

[81] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva,* cit., 34.

essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti ma richiedono una modifica della normativa di riferimento»[82].

Non si ignora, inoltre, come il "vero" problema della formulazione delle clausola di salvaguardia finanziaria concerne, sostanzialmente, la corretta quantificazione degli oneri. Non vi è dubbio, si legge ancora nella relazione finale della Commissione, infatti, che «la previsione di clausole di salvaguardia non possa prescindere da oneri correttamente quantificati e coperti. Non dovrebbe quindi essere consentita la formulazione di clausole di salvaguardia che fungano da «coperture di riserva» per sopperire alla mancanza di risorse determinata da coperture finanziarie che già *ex ante* appaiono dagli esiti quanto mai incerti. Si fa riferimento, ad esempio, all'adozione di modelli dinamici di copertura e all'assunzione a fini della copertura finanziaria dei cosiddetti effetti indiretti. Infatti, proprio l'incertezza di tali effetti, in alcuni casi, ha determinato l'attivazione di clausole di salvaguardia che, a loro volta, hanno subito modifiche legislative *ex post* che contenevano ulteriori clausole di salvaguardia. In realtà, le coperture a valere sugli effetti indiretti dovrebbero essere consentite, come peraltro già più volte avvenuto in via di prassi, a condizione che i predetti effetti siano connotati da bassi margini di incertezza e rispettino comunque l'allineamento sul piano temporale, quantitativo e qualitativo con gli effetti diretti»[83].

Passando all'impianto generale della riforma della legge di contabilità e finanza, si può porre in evidenza come la norma contenuta nell'art. 15 della l. n. 243 del 2012, oltre a modificare talune fasi del procedimento di approvazione del bilancio dello Stato, introduce un elemento di grande novità nell'ordinamento giuridico-contabile caratterizzato dall'unificazione, in un unico provvedimento, della legge di stabilità e di quella di bilancio[84]; la

[82] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva,* cit., 34-35.

[83] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva,* cit., 35.

Le modalità di copertura, oltre a quelle rimaste invariate rispetto alla normativa precedente, cioè gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali con le eccezioni previste dall'art. 18, c. 1, lett. *a*), l. n. 196 del 2009 in base al quale sono preclusi gli accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente e l'utilizzo difforme di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali o mediante precedenti autorizzazioni legislative di mezzi di spesa, come stabilito dal c. 1, lett. *b*), l. n. 196 del 2009 e modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate di cui al c. 1, lett. *c*), l. n. 196 del 2009, possono essere realizzate per il tramite della modifica o della soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa in vigore e che concernono risparmi di spesa, come previsto dal c. 1, lett. *a-bis*), l. n. 196 del 2009.

[84] Abrogazione, per il tramite dell'art. 2, c. 1, della l. n. 163 del 2016, dell'art. 11 della l. n. 196 del 2009, sostituito dall'art. 2, c. 3, della l. n. 163 del 2016, che integra l'art.

legge di stabilità viene, per dir così, assorbita dalla legge di bilancio per quel che concerne le norme integrative e modificative della legislazione di entrata e di spesa attraverso un meccanismo di "incorporazione" degli effetti delle disposizioni *de quibus* nel quadro delle previsioni del bilancio formulate su base triennale. Attraverso tali importanti cambiamenti, la legge di contabilità pubblica del 2009, la quale ultima aveva quale suo punto di riferimento costituzionale il "vecchio" art. 81 Cost., in base al quale, tra l'altro, con la legge di bilancio non «si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese» (comma 3), ha incontrato sul proprio cammino taluni non secondari ostacoli applicativi di natura non soltanto formale ma anche sostanziale. Una modifica strutturale è quella concernente la predisposizione della manovra di finanza pubblica in un unico atto legislativo allo scopo di "contenere" la decisione di bilancio nel quadro complessivo delle entrate e delle spese dello Stato, consentendo, in tal modo, una valutazione d'insieme delle priorità e delle azioni dell'intervento pubblico nell'economia. Le norme contenute nell'art. 3 della l. n. 163 del 2016, che modificano l'art. 17 della l. 196 del 2009, "adeguano", per così dire, alla novella costituzionale la legge di contabilità, la quale era stata approvata nella vigenza del precedente articolo 81 Cost. Essa, provvede, infatti, anche ad una "riordinamento" formale di quelle parti della legge del 2009 che facevano ancora riferimento al testo costituzionale previgente[85]. Quanto alle novità sulle clausole di salvaguardia, il "nuovo" meccanismo", più che «a disposizioni produttive di effetti finanziari a efficacia differita», «inseriti negli andamenti tendenziali di finanza pubblica e disattivabili unicamente mediante la soppressione esplicita» delle disposizioni medesime, viene strutturato in modo da potenziare il versante del controllo della spesa aggravando le regole di copertura[86]. Il novellato art. 17 della l. n. 196 del 2009 viene ora inserito non soltanto nel quadro attuativo della disposizione sulla copertura della spesa ma copre, per così dire, uno spettro più ampio, che comprende il complesso della decisione di bilancio e la sua struttura. La riforma del 2016 prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri *debba* indicare espressamente la spesa autorizzata e *provvedere* «alla contestuale copertura finanziaria dei medesi-

21, commi da 1-*bis* a 1-*quinques* della l. n. 196 del 2009. Sul punto, R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 11; C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 4.

[85] Si tratta, in particolare, dei riferimenti alla novella costituzionale del 2012.

[86] Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio,* cit., 11-12.

mi oneri»[87], sancendo così l'obbligo di copertura finanziaria[88] delle leggi di finanza pubblica comprese le leggi di delega[89]. In caso di scostamento, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro competente, deve ridurre gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del proprio ministero[90], sempre nei limiti degli oneri inderogabili (stipendi, pensioni, spese per interessi passivi e spese derivanti da obblighi comunitari, ecc.), dei cosiddetti «fattori legislativi» (cioè di quelle spese autorizzate con legge che determina il limite massimo di spesa) e dell'«adeguamento al fabbisogno» (cioè spese diverse da quelle precedenti, ma quantificate alla luce delle esigenze delle amministrazioni)[91]. A tale riguardo, viene previsto il monitoraggio sull'andamento dei conti da parte del M.E.F.[92], al fine di scongiurare un eventuale scostamento. Ove tale scostamento fosse in procinto di verificarsi, il Ministro dell'Economia e delle Finanze provvede, d'intesa col ministro competente, alla riduzione degli stanziamenti per l'esercizio in corso[93]. La novella del 2016 prevede l'ipotesi dell'insufficienza della copertura degli oneri con gli stanziamenti dello stato di previsione del ministero interessato, ad eccezione delle spese obbligatorie. Infatti, per evitare lo scostamento, in questo caso, si provvede con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sempre nei limiti delle spese obbligatorie, «mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa»[94].

---

[87] Art. 3, c. 1, lett. *a*), l. n. 163 del 2016. Ad eccezione di quanto previsto dall'art. 6 della l. 243 del 2012, che stabilisce i casi consentiti di scostamento del saldo strutturale dell'obiettivo programmatico, e cioè gli eventi eccezionali, individuati nei «periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea» e negli «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese» e dal nuovo art. 21 della l. n. 196 del 2009.

[88] R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 20.

[89] R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 21.

[90] Art. 17, c. 12-*bis*, l. n. 196 del 2009.

[91] Art. 21, l. n. 196 del 2009.

[92] C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 16.

[93] Art. 17, c. 12-*bis*, l. n. 196 del 2009.

[94] Art. 17, c. 12-*quater*, l. n. 196 del 2009. Sul punto, v. C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 16 ss.

Le novità di rilievo introdotte dalla legge *de qua* riguardano, principalmente, due profili: il primo attiene alle ipotesi in cui le risorse siano insufficienti a coprire gli oneri dopo la prima ricognizione ed il primo intervento riduttivo. In tal caso, infatti, non si interviene più sullo stanziamento del ministero interessato ma, a tenore della norma, il Governo, ove ricorrano le circostanze, può intervenire sugli stanziamenti di altri (*id est*: di tutti?) Ministeri e solo in riduzione. Il secondo concerne la responsabilità politica che il Governo si assume allorquando deve *provvedere* ad intervenire su uno stanziamento di uno stato previsionale differente rispetto a quello interessato dall'eventuale scostamento. In tal caso, la decisione politica ricade sul Governo in quanto organo collegiale – che, infatti, delibera in sede di Consiglio dei Ministri – anche per evitare l'insorgenza di contrasti politici attuali o potenziali fra i Ministri, invero risolvibili per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, come è noto, avendo la responsabilità dell'unità e della omogeneità dell'azione politica del Governo complessivamente inteso, può, eventualmente, esigere che talune questioni gli vengano sottoposte in via preventiva, cosicché possa sollecitare o suggerire la soluzione da adottare per la tenuta dell'esecutivo, poiché, come è noto, egli non può dare ordini in senso stretto né può sostituirsi ai singoli ministri [95]. Oltre tutto, non va dimenticato che, ai sensi dell'art. 95 Cost., la locuzione di «unità di indirizzo politico e amministrativo» allude, per l'appunto, «alla necessità che all'interno della compagine governativa vi sia convergenza di visione ed uniformità di azione»[96], il cui coordinamento, per così dire, non può che ascriversi alle funzioni politiche del Presidente del Consiglio in quanto egli "dirige" la politica generale del Governo attuandone l'«insieme delle linee fondamentali»[97].

Per completare la procedura, è richiesto il parere obbligatorio delle commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, le quali sono chiamate a pronunciarsi entro sette giorni dalla data di trasmissione della richiesta (corredata da tutti gli elementi tecnici utili a consentire la formulazione di un parere consapevole) anche in caso di silenzio da parte delle medesime. La copertura della spesa in caso di scostamenti dalle previsioni iniziali ricade, dunque, nell'alveo delle responsabilità del Governo: in tal modo, si dota l'esecutivo di tutti quegli strumenti utili ad evitare "peri-

---

[95] Cfr. G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, 14^ ed., Zanichelli, Bologna, 2012, 396.

[96] L. Arcidiacono, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, 26.

[97] L. Arcidiacono, *Relazione generale*, cit., 30.

coli" ai saldi di bilancio. Il "passaggio" dalle commissioni parlamentari in materia finanziaria indica, più che altro, uno scopo informativo considerato che anche un parere negativo non dovrebbe impedire al Governo di adottare i provvedimenti necessari volti ad evitare la violazione dell'art. 81 Cost. Si può aggiungere, inoltre, che, in caso di compensazioni, la funzione parlamentare viene, per così dire, "salvaguardata" nella misura in cui, per gli esercizi futuri, la decisione torna nuovamente al Parlamento, il quale dovrà, a sua volta, e prioritariamente[98], ricercare i mezzi di copertura degli scostamenti eccedenti le previsioni di spesa nella successiva *legge di bilancio*, anche in considerazione del fatto che l'arco temporale di riferimento è triennale e non più annuale.

Insomma, l'art. 3 della l. n. 163 del 2016 sostituisce la previsione della clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni di spesa con l'obbligo di copertura contestuale degli oneri (finanza neutrale) prevedendo, nel caso di scostamento, una "clausola", della medesima natura di quella, per dir così, "classica", definibile, quanto allo scopo, abilitativa o di correzione, con la quale il Governo è chiamato ad intervenire agendo o sullo stato previsionale del singolo ministero oppure su stati previsionali diversi da quello interessato dallo scostamento qualora le risorse non risultino sufficienti a coprire il maggior onere. In ogni caso, il Governo potrà pur sempre *provvedere*, nel caso risulti impossibile compensare le spese ricorrendo alla clausola abilitativa, assumendo, *tempestivamente*, l'iniziativa legislativa (manovra correttiva), esercitabile anche nel caso delle maggiori spese derivanti da oneri giurisdizionali, che potrà prevedere una manovra sul versante sia delle entrate sia delle spese.

Quello che emerge dalla novella legislativa è senz'altro il fatto che sia stato eliminato il riferimento "formale" alle clausole di salvaguardia. Il meccanismo di copertura degli oneri non incide più, in prima battuta, sul versante delle entrate, nel senso che, in caso di scostamento, il rimedio previsto è, o dovrebbe essere, soltanto quello della riduzione delle spese. La "nuova" *clausola* potrebbe essere definita come una *pseudo-clausola* o clausola dimezzata in quanto "opera", per così dire, solo su un versante e cioè quello della spesa. In qualche misura, dunque, il legislatore ha evitato di incidere ulteriormente sulle situazioni suscettive di incidere sui consumi dato che, come è noto, l'inasprimento fiscale genera la contrazione della domanda. Ad ogni buon conto, l'intervento sulle entrate potrebbe ugualmente profilarsi ove emergesse l'impossibilità assoluta di copertura nell'ambito degli

[98] Art. 17, c. 12-*quater*, l. n. 196 del 2009.

stati previsionali diversi da quello del ministero "responsabile" dello scostamento potendo il Governo ricorrere alla manovra correttiva per il tramite della medesima fonte con la quale è stata prevista la spesa, cioè la legge di bilancio.

5.1. *Una diversa configurazione giuridica delle clausole di salvaguardia: ritorno al passato?*

La possibilità che la legge possa non delimitare o circoscrivere un limite massimo di spesa è stata alla base dell'introduzione delle clausole di salvaguardia quale garanzia, anche temporale, della corrispondenza tra le entrate e le spese. Tale meccanismo, come si è visto, veniva strutturato secondo automatismi e criteri di effettività con l'indicazione delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata affidata alla competenza del Governo. Nel caso di disattivazione delle clausole di salvaguardia, però, il legislatore "recupera", per così dire, la sua funzione originaria, dovendosi "provvedere" alla eliminazione o alla sospensione o al differimento degli effetti della disposizione con la medesima fonte che le ha introdotte. Si potrebbe dire, in definitiva, che l'automatismo congloba l'effettività e, anzi, il primo è condizione essenziale della seconda affinché si produca l'effetto finanziario/contabile previsto. Non potrebbe esserci effettività della *clausola*, infatti, senza un meccanismo che ne faciliti l'applicazione "automatica". Il criterio dell'automatismo, dunque, si sostanzierebbe sia nella previsione della clausola di salvaguardia da parte della legge sia nella individuazione delle modalità applicative più idonee al fine di garantirne l'effettiva operabilità. Occorre sottolineare come, da un punto di vista giuridico-costituzionale, il ricorso all'atto amministrativo per far fronte all'avvenuto scostamento contabile, i cui presupposti sono contenuti in una fonte primaria, suscita perplessità di non poco conto perché, per l'appunto, in base al procedimento individuato, un atto amministrativo, correttivo dei conti pubblici, va ad incidere sulla legge. Una circostanza particolarmente evidente allorquando il rinvio alla fonte secondaria avviene per il tramite di un decreto legislativo attuativo di delega che non prevede tale possibilità tra i suoi principi e criteri direttivi.

In realtà, la modifica dell'art. 17 della legge di contabilità non è che elimini *sic et simpliciter* il meccanismo della clausola di salvaguardia perché ne riformula, per così dire, dall'interno, la disciplina. La riforma ricondurrebbe nell'alveo del bilancio le possibilità di un eventuale scostamento e vi inserisce i correttivi senza ricorrere a rinvii o a determinazioni future anche perché, in generale, sarebbe difficile ipotizzare la mancanza di un meccanismo automa-

tico di correzione dei conti pubblici dato che le dinamiche finanziarie pubbliche presentano variabili che possono sfuggire al decisore politico anche tenuto conto delle interdipendenze finanziarie che si sviluppano a livello globale.

La novella legislativa, ad ogni buon conto, ha meglio specificato il meccanismo dell'automaticità dell'intervento correttivo, che deve essere contestuale, ed evitato il ricorso a misure da attuarsi "in futuro", le quali rendono incerto non soltanto il quadro giuridico-contabile ma anche le prospettive di programmazione dell'attività imprenditoriale e la quadratura del cerchio del bilancio familiare. L'art. 17, come riformato, della legge di contabilità, infatti, non prevede l'abrogazione di meccanismi di compensazione per coprire eventuali mancate coperture ma introduce un meccanismo diverso, egualmente compensativo/correttivo, che provvede, tra l'altro, a salvaguardare l'equilibrio di bilancio in base a criteri differenti rispetto a quelli precedentemente previsti, cioè stabilendo la contestualità della copertura finanziaria dell'onere di bilancio e modificando la procedura di attivazione delle misure compensative. Tale meccanismo si sostanzia puramente e semplicemente nell'obbligo di monitoraggio per gli oneri valutati al fine di prevenire i rischi di scostamento tra le entrate e le spese e di impedire che si sviluppino situazioni complesse da gestire sulla futura legge di bilancio.

5.2. *La sopravvivenza delle clausole di salvaguardia nella legge di bilancio per il 2017*

È pur vero che le clausole di salvaguardia, in qualche misura, sembrano essere, per dir così, "sopravvissute" alla novella *de qua*. Esse permangono sia come effetti di manovre precedenti sia come "nuove" previsioni, pur nel rispetto delle condizioni previste dalla legge n. 163 del 2016. Anche nella legge di bilancio per il 2017, infatti, si ritrovano "presenze" o "residui" di clausole di salvaguardia in termini sia di sterilizzazione sia di riproposizione delle medesime, nonostante la riforma di cui si discorre sia stata "presentata" come soppressiva delle *clausole* medesime[99]. Sotto il primo versante, vengono in evidenza le norme che rinviano al 2018 gli aumenti dell'I.V.A. previsti dalla legge di stabilità per il 2015, già posticipati di un anno da parte della successiva legge di stabilità, e sopprimono gli aumenti delle accise come previsti dalla legge di stabilità per il 2014. La permanenza della *clausola* è contenuta nella disposizione in forza della quale l'aumento dell'imposizione

[99] C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 12.

fiscale indiretta dal 10 al 13 per cento e quella che prevede l'aumento dal 22 al 24 per cento viene differito al 2018, cui devono aggiungersi un altro punto percentuale già previsto a legislazione vigente ed un ulteriore, cioè nuovo, 0,9 per cento che scatterà a partire dal 2019[100]. Inoltre, viene scongiurato l'aumento del costo dei carburanti, così sterilizzando le *clausole* che avevano previsto il loro aumento in caso di scostamento (l. n. 147 del 2013, legge di stabilità per il 2014)[101]. Quanto al secondo versante, quello forse più delicato dal punto di vista giuridico, si rileva come, nel riproporre la c.d. "collaborazione volontaria" in materia fiscale (la c.d. *voluntary disclosure*), il legislatore abbia reinserito una clausola di salvaguardia, pur in presenza del suo formale abbandono. L'art. 3 della legge n. 163 del 2016, infatti, prevede che un eventuale nuovo onere finanziario debba indicare «espressamente» la spesa autorizzata o le relative previsioni di spesa, «provvedendo alla contestuale copertura finanziaria del medesimi oneri». Sembra, dunque, che, non ostante la disposizione *de qua,* il legislatore abbia optato per il mantenimento della clausola di salvaguardia, anche se nella prospettiva della riduzione della spesa e non in quella dell'aumento delle entrate[102].

La disposizione in parola, tuttavia, prevede un procedimento, per dir così, "di chiusura", che riporterebbe la *clausola* nell'alveo dell'art. 81. c. 3, Cost., considerato che, ove non si realizzasse la compensazione nell'esercizio corrente (che comporterebbe un pregiudizio agli obiettivi di finanza pubblica), il Governo è tenuto ad assumere le «conseguenti iniziative legislative»[103]. A tale proposito, sul Governo incombe l'obbligo di informare tempestivamente le Camere, con apposita relazione, in ordine alle cause dello scostamento e all'adozione delle misure compensative che intenderà adottare. In tal modo, la decisione verrebbe riportata nell'alveo del rapporto Governo-Parlamento e, per quanto attiene a questo specifico aspetto, sarebbe riconsegnata alla fonte originaria, cioè la legge, la disciplina di riallineamento dei conti. È, forse, un modo per posticipare all'esercizio finanziario futuro anche ipotesi di intervento sulle entrate, che ormai sono vietate dalla legge. In prima battuta, cioè, le spese devono essere compensate dalla riduzione della spesa e, ove comunque divenute non compensabili, si rinvia alla successiva legge di bilancio l'onere della copertura, dato che il c. 635 della l. n. 232 del 2016 prevede l'iniziativa legislativa debba essere assunta entro il

---

[100] Art. 1, c. 631, legge 11 dicembre 2016, n. 232, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019".*

[101] Art. 1, c. 632, l. n. 232 del 2016.

[102] Art. 1, c. 634, l. n. 232 del 2016.

[103] Art. 1, c. 635, l. n. 232 del 2016.

30 settembre del 2017, cioè, per l'appunto, al momento della proposizione della legge di bilancio per il 2018. È, dunque, una clausola di salvaguardia, per dir così, "rigida", perché contiene la previsione sia di meccanismi automatici per la compensazione della differenza tra le entrate e le spese sia di "resistenza" anche dinanzi agli eventuali scostamenti non compensabili, rinviando alle legge futura il rispetto sostanziale dell'art. 81, c. 3, Cost.

Come si diceva, allora, sembra non si possa parlare di totale rinuncia quanto di riformulazione o comunque di una nuova disciplina delle clausole di salvaguardia che, invece, permangono (forse anche necessariamente) quale strumento di copertura, ancorché futura, delle spese. Per meglio dire, le disposizioni in argomento richiamano proprio l'art. 17 della legge di contabilità disciplinando le modalità attraverso le quali si dovrà fare fronte all'eventualità dello scostamento tra il gettito quantificato e quello atteso. E, infatti, dopo aver assolto l'obbligo di monitoraggio, ove si riscontrasse il "temuto" scostamento, si dovrà compensare la differenza mediante riduzione degli stanziamenti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[104], in base cioè al procedimento previsto dalla legge n. 163 del 2016. La differenza rispetto al passato consiste nel fatto che la clausola di salvaguardia come (ri)proposta fa riferimento soltanto alle previsioni di entrate e non a quelle di spesa. Sta di fatto che le clausole di salvaguardia sono ben lungi dall'essere state "cancellate" ed anzi, sotto certi aspetti, già a seguito della loro "riformulazione", sembrerebbe essercene ancora bisogno (soprattutto nella fase legislativa), proprio perché, come si sottolineava in precedenza, non essendovi (o non essendo possibile) la completa e integrale equivalenza tra entrate e spese, si rende necessario disporre di un "mezzo" alternativo di copertura proprio a tutela dell'integrità del bilancio.

Insomma, alla luce di quanto si è cercato di dimostrare, il problema non è forse l'esistenza o la sopravvivenza, sotto diversa formulazione, della clausola di salvaguardia a destare preoccupazioni, quanto il loro (massiccio) utilizzo, dato che, a seguito della comunicazione dei saldi a livello europeo, l'eventualità di una "cattiva gestione" della clausola stessa potrebbe ingenerare non poche incertezze dal punto di vista della gestione del bilancio. Il "meccanismo" previsto dalla "nuove" clausole di salvaguardia, in conclusione, sembra essere un primo passo per uscire dalla logica dell'emergenza che caratterizza gli anni della crisi economica (basata, perlopiù, su incrementi della pressione fiscale), oltre che un dispositivo per alleggerire il peso delle "pesanti eredità" di ordine finanziario che possono compromettere l'adozione di politiche di bilancio espansive.

---

[104] Art. 1, c. 634, l. n. 232 del 2016.

Capitolo III

Vincoli "europei" alle decisioni di finanza pubblica

Sommario: 1. Il rapporto Governo-Parlamento concernente le decisioni di finanza pubblica in particolare nel quadro del c.d. "semestre europeo". La negoziazione Commissione-Governo in tempi organicamente strutturati. – 2. Il contesto nel quale sono maturate (anche) le scelte di politica del bilancio e le opzioni in favore delle clausole di salvaguardia. – 3. Una "storia", non solo italiana, che viene da lontano. Il consolidamento della politica europea della stabilità finanziaria. Il crescente utilizzo delle clausole di salvaguardia. – 4. "Strumenti" eteronomi di stabilizzazione finanziaria. Il meccanismo di copertura automatica previsto dal c.d. *Fiscal compact:* possibile analogia con le clausole di salvaguardia e loro "legittimazione".

1. *Il rapporto Governo-Parlamento concernente le decisioni di finanza pubblica in particolare nel quadro della procedura del c.d. "semestre europeo". La negoziazione Commissione-Governo in tempi organicamente strutturati*

Come è stato in precedenza rilevato, la disposizione costituzionale che prevede l'obbligo di copertura degli oneri finanziari costituisce la base del complesso disciplinare finalizzato all'equilibrio dei bilanci[1]. Tale "obbligo" in verità non è l'unico al quale il legislatore è tenuto a conformarsi per la corretta gestione del bilancio. Numerosi vincoli stabiliti dal diritto dell'Unione europea "aggravano", per così dire, il percorso che conduce all'approvazione della manovra di finanza pubblica: si tratta di un fenomeno tipico dell'emersione di una pluralità di fonti normative che impedisce la «riconducibilità del diritto alla *sola* volontà dello Stato»[2] anche per quel che concerne la politica di bilancio, alla cui sovranità sembra, per l'appunto, che lo Stato abbia, potrebbe dirsi irrevocabilmente, rinunciato[3].

Un primo fattore di "incrocio" o di impatto con la normativa U.E. è quello del controllo/coordinamento[4] preventivo e di vigilanza comune da

---

[1] C. Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?,* in *Rivista Aic*, n. 4, 2012, 5.

[2] M. Pellegrini, *Autoregolazione e controllo*, in Ead. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 231.

[3] F. Gabriele, *Conclusioni*, cit., 199.

[4] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 44.

svolgersi nel quadro del c.d. "semestre europeo"[5], una procedura che «modifica le fasi di bilancio all'interno degli Stati membri con un intervento (*ex ante*) che precede e accompagna il processo della loro formazione»[6], nell'ambito del quale si ritiene che le autorità statali, in particolare il Parlamento, possano svolgere un ruolo significativo nel quadro dei processi decisionali dell'Unione europea in termini di bilanciamento degli incisivi poteri della Commissione previsti dal c.d. "*Two pack*"[7].

Il semestre europeo è programmato sulla base di un calendario comune che «intreccia, secondo scadenze prefissate e con parametri definiti, le attività delle Istituzioni europee e di quelle nazionali»[8]. Una prima fase, che va da novembre a giugno (data del Consiglio europeo), prevede la discussione e l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, degli orientamenti sulle stime di crescita e sulle linee di politica economica contenuti nell'*Annual Growth Survey* elaborato dalla Commissione, e, da parte del Consiglio europeo di primavera, i c.d. "orientamenti strategici sulle politiche economiche"[9]. Sulla base delle suddette "indicazioni", ma in realtà vere e proprie posizioni vincolanti, lo Stato predispone il programma di stabilità e di convergenza e il piano annuale di riforma (base "politica" della futura legge di bilancio, ove sono racchiuse le decisioni di finanza pubbli-

---

[5] G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale,* cit., 92 ss. L'art. 1, c. 2, della l. n. 39 del 2011 prevede che «gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di cui all'articolo 4» e il successivo comma 3 della medesima disposizione stabilisce che «il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quindici giorni dalla trasmissione delle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate dalle linee guida, nonché delle loro implicazioni per l'Italia, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma» (questi due *programmi* sono contenuti nel Documento di economia e finanza). Sul coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, con particolare riferimento alle riforme costituzionali e del mercato del lavoro, v. M.P. Iadicicco, *Riforma del diritto del lavoro e riforma costituzionale: riflessioni su alcune linee di congiunzione*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative,* Quaderni della rivista *Diritti Lavori Mercati*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 348 ss.

[6] C. De Caro*, Integrazione europea e diritto costituzionale*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 75.

[7] N. Lupo, G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2016, 351.

[8] C. De Caro*, Integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., 75.

[9] *Ibidem*.

ca[10]). Nel mese di giugno, cioè, sostanzialmente, periodo che coincide con l'avvio del semestre nazionale di bilancio, vengono approvate, da parte del Consiglio europeo, le eventuali "raccomandazioni" formulate dalla Commissione; successivamente, viene presentato alle Camere il progetto di legge di bilancio sul quale, ancora una volta, la Commissione potrà manifestare obiezioni ove verificasse scostamenti dai vincoli contenuti nel Patto di stabilità e crescita[11].

Questa serie di "passaggi" consente, da un lato, di sottoporre la manovra finanziaria alle linee dettate a livello europeo, dall'altro, di verificare lo "stato" dei rapporti Governo-Parlamento nelle dinamiche dell'indirizzo politico, peraltro in un "settore" chiave come quello delle finanze dello Stato. Le attività svolte nell'ambito del "semestre" sono molto significative perché consentono sia di svolgere l'azione di coordinamento fra gli Stati ai fini della solidità dell'Unione economica e monetaria sia di sviluppare il «dibattito democratico» a livello europeo sulle politiche nazionali di bilancio: a tal fine, l'Unione dà un impulso incisivo, tramite raccomandazioni, affinché i Governi predispongano la legge di bilancio per l'anno successivo. L'obiettivo precipuo del "semestre" è quello di «garantire finanze pubbliche sane, promuovere la crescita economica e prevenire disavanzi eccessivi»[12], i tre "pilastri" della politica economica e finanziaria europea.

Va notato che la procedura prevista dal c.d. "semestre europeo" è stata adottata, da un lato, per far fronte all'eccezionalità della situazione economico-finanziaria verificatasi nell'eurozona, dall'altro, per evitare che si ripresentino i «medesimi problemi di finanza pubblica nel prossimo futuro»[13]. Il transito semestrale della manovra di finanza pubblica nelle istituzioni europee (che, come si è visto, non ha la durata di sei mesi ma copre un arco temporale più ampio a causa, appunto, delle negoziazioni che si svolgono tra gli Stati e gli organi dell'Unione deputati al controllo finanziario) marca la sempre più netta «centralizzazione, intesa come potere di intervento delle istituzioni europee»[14], delle decisioni finanziarie.

Sul versante interno, il procedimento di formazione del «bilancio coordinato Stati membri-Unione europea»[15], peraltro, vede il Parlamento in

---

[10] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 216.

[11] C. De Caro, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, cit., 76.

[12] Cfr. P. Ecochard, Governance *economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo",* in *IdFonline*, numero speciale 2015, 56.

[13] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 17.

[14] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 18.

[15] F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale,* cit., 115.

una posizione di retroguardia rispetto al Governo[16] (il quale è tenuto a riferire al Parlamento gli esiti della "negoziazione" con la Commissione) perché le decisioni effettive sono assunte dall'esecutivo mentre il legislativo svolge, per lo più, funzioni di ratifica delle decisioni ormai "concordate" al piano europeo[17]. Insomma, si tratta di una vera e propria «erosione continua dei poteri formali e sostanziali» del Parlamento a tal punto che si è prefigurata la possibilità di «un condizionamento del potere di emendamento in attesa del "parere" che la Commissione europea dovrà rendere (…) sui documenti di bilancio»[18].

Oltre tutto, lo stesso Documento di economia e finanza viene sottoposto all'esame preventivo e condizionante delle istituzioni europee, le quali incidono in maniera sostanziale sulle politiche economiche del Governo sempre al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria. Ne emerge un sostanziale indebolimento del ruolo del Parlamento a favore dei «centri di produzione esterni agli ordinamenti statali»[19] soprattutto in tema di politica economica e di bilancio.

Si aggiunga, inoltre, che, dal momento in cui viene presentato il documento di programmazione politico-economica, prende l'avvio un intenso "dialogo", o, per meglio dire, una vera e propria negoziazione, tra il Governo e la Commissione anche in ordine a singole voci di spesa. Se, in sostanza, le istituzioni dell'U.E. hanno contribuito al rafforzamento della posizione degli esecutivi in quanto rappresentanti degli Stati, le stesse "istituzioni" impongono vincoli ai medesimi condizionandone le politiche interne[20].

---

[16] R. Dickmann, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, cit., 3.

[17] G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffré, Milano, 2016, 77.

[18] D.A Capuano, E. Griglio, *La nuova* governance *economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in N. Lupo, A. Manzella (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale,* Giappichelli, Torino, 2014, 230.

[19] D.A Capuano, E. Griglio, *La nuova* governance *economica europea*, cit., 230.

[20] G. Berti, *Relazione generale*, in AA. VV., *Il Governo*, cit., 185-187; P. Ciarlo, *Governo forte* versus *Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri,* ivi, 193 ss.; S. Mangiameli, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali,* ivi, 213 ss.; E. Balboni, *La funzione di Governo oggi*, ivi, 280 ss.; V. Lippolis, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano,* in AA.VV., *Governare le democrazie. Esecutivi*, leader *e sfide*, Il Filangieri – Quaderno 2010, Jovene editore, Napoli, 2011, 28.

In questa sequenza, gli spazi riservati al Parlamento in generale[21] e in particolare per quanto concerne le misure di bilancio, sono vieppiù assottigliati sia per quanto attiene ai saldi complessivi di finanza pubblica (i quali, una volta, "dichiarati" devono essere mantenuti) sia per quanto concerne le indicazioni o i rilievi formulati da parte della Commissione[22], il vero "centro" della «sorveglianza accentrata»[23].

Sotto questo angolo visuale, è stato opportunamente rilevato come possano individuarsi due differenti circuiti decisionali, eppure, alla fine, convergenti, che rendono complicata la «coabitazione» del Patto di bilancio con la Costituzione[24]: uno, che fa capo all'indirizzo politico aderente ai principi dello Stato costituzionale, un altro, cioè quello effettivo, che trae ispirazione dai trattati, consistente nella prioritaria tutela del mercato aperto e concorrenziale e nella stabilità finanziaria. I due momenti sono, semmai, interconnessi e organicamente strutturati. Appare consolidato l'orientamento, suffragato dall'esperienza giuridica, in base al quale gli indirizzi di politica economica siano ormai «edulcorat[i]»[25], per non dire schiacciati, da quelli dell'Unione: il Governo, responsabile delle scelte di indirizzo politico finanziario in sede comunitaria[26], è però considerato un «mero esecutore di una politica finanziaria vincolata»[27] perché sembra limitarsi a recepire quasi pedissequamente, se non supinamente, le "direttive" che promanano non soltanto dalle sedi istituzionali ma anche da quelle extra-istituzionali; tale processo decisionale non esaurisce la sua forza attrattiva nemmeno con la discussione (e il voto) che si svolge nelle Camere all'atto dell'approvazione del Documento di economia e finanza, che pur dovrebbe rappresentare il momento di condivisione dell'indirizzo politico in materia finanziaria fra Governo e Parlamento. Quest'ultimo, con il suo voto favorevole, condivide la manovra e dà "mandato", per così dire, al Governo di portare le istanze interne in sede eurounitaria.

---

[21] S. Fabbrini, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze,* in AA.VV., *Governare le democrazie,* cit., 46 ss.

[22] F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale,* cit., 116.

[23] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 11.

[24] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 53.

[25] *Ibidem*.

[26] A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni,* in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica,* Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 24.

[27] Giu. Serges, *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'articolo 81 della Costituzione*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica,* cit., 279.

Sta di fatto, tuttavia, che in quella sede la decisione del Parlamento non è quasi mai difendibile allorquando vengono sollevate eccezioni o formulate richieste di modifica, anche eventualmente, all'impianto complessivo della manovra. Il più delle volte, infatti, i "rilievi" formulati dai ministri finanziari europei ricadono a cascata sul Parlamento, il quale, su proposta del Governo, si troverà "costretto" ad ottemperarvi nonostante il voto favorevole espresso all'atto della presentazione del D.E.F. Le ricadute delle osservazioni da parte dell'organismo europeo di coordinamento si riverberano, poi, come ovvio, anche sulla legge di bilancio, che, dopo l'*iter* procedimentale rappresentato dalla sequenza D.E.F.-semestre europeo-nota integrativa-presentazione del disegno di legge di bilancio, sarà il risultato, in definitiva, delle scelte o delle condizioni dettate dall'Eurogruppo.

Invero, è esattamente dopo l'approvazione della regola del pareggio di bilancio che i rapporti Parlamento-Governo andrebbero ripensati a tutela dello Stato democratico-sociale: più che a livello eurounitario, infatti, è «sul piano interno che si devono comporre i conflitti tra logica del vincolo di bilancio e tutela dei diritti, in particolare quelli a prestazione»[28].

Ci si confronta, insomma, con un "fatto nuovo": dopo l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio, è previsto un *modus operandi* si opera un contemperamento/bilanciamento "a doppio binario", quello del rigore finanziario e della garanzia dei diritti[29], che non esclude alcuno degli organi costituzionali, nell'esercizio delle rispettive competenze (compreso, quindi, il Presidente della Repubblica[30]), nello svolgimento dell'attività di controllo

---

[28] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 54.

[29] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 54; A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, cit., 24.

[30] Sotto questo profilo, v. l'intensa attività svolta nel primo settennato da parte del Presidente Napolitano, il quale, benché abbia utilizzato soltanto una volta il potere di rinvio della legge alle Camere (sul c.d. «collegato lavoro»), ha «esercitato sul complesso della attività legislativa una vasta platea di strumenti informali: messaggi, dichiarazioni, interventi, suggerimenti, consigli, appelli, note presidenziali che hanno dato luogo a una sorta di *soft power* di non facile decifrazione» (V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano,* Il Mulino, Bologna, 2013, 64) come nel caso del «comunicato» "allegato" alla legge di conversione del decreto legge n. 93 del 2008 in tema di valutazione delle norme di spesa sui saldi di bilancio (Id, 70-71) o la lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 25 giugno 2008 in occasione dell'emanazione del decreto legge n. 112 del 2008, con la quale sollecitava un esame approfondito del citato decreto, tenuto conto della sua importanza anche quale atto anticipatorio della manovra di finanza pubblica, al fine di evitare ingorghi nell'esame parlamentare. Ancora più "penetrante" l'attività di vigilanza sui provvedimenti anti-crisi come nel caso del comunicato reso all'atto della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009 (Id., 79). Altrettanto importante la "politica di sostegno" manifestata, per quel che concerne l'«inserimento nella Costituzione degli

e di vigilanza sulle leggi in materia economico-finanziaria a finalità sociale. Sembrerebbe, tra l'altro, scarsamente incisiva anche la disposizione contenuta nella legge di contabilità pubblica[31] che prevede un obbligo di comunicazione/informazione del Governo verso il Parlamento (commissioni parlamentari, anche in forma congiunta) al fine di porre quest'ultimo nelle condizioni di svolgere appieno la sua funzione extralegislativa di controllo sui documenti di bilancio. Fra le informazioni particolarmente rilevanti ai fini dell'esame della clausole di salvaguardia v'è, ad esempio, la norma concernente il monitoraggio, il controllo e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e delle metodologie utilizzate dal Governo per quel che concerne la copertura delle spese. Il flusso informativo appare particolarmente importante ai fini del dibattito parlamentare nell'ambito del quale possono poi svilupparsi ulteriori momenti di confronto che possono avere ricadute nell'esercizio della richiamata funzione extralegislativa del Parlamento. La norma in questione, in un certo qual modo, impone la collaborazione fra le istituzioni coinvolte in risposta alle eventuali situazioni dalle quali possono emergere talune criticità per il bilancio.

2. *Il contesto nel quale sono maturate (anche) le scelte di politica del bilancio e le opzioni in favore delle clausole di salvaguardia*

Le politiche di bilancio, come si è detto, sono, oggi, fortemente condizionate dai vincoli posti dal diritto dell'U.E., sebbene gli Stati mantengano, almeno formalmente, la loro sovranità in tema di bilancio e di politiche economiche[32].

In particolare, gli obiettivi ai quali sono vincolati gli Stati concernono la stabilità delle condizioni finanziarie «al fine di evitare che eventuali squili-

---

obblighi assunti in sede europea mediante il cosiddetto *fiscal compact*», con una dichiarazione, rivolta al Presidente della Camera dei deputati, di «compiacimento e apprezzamento» per la rapidità nell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 (Id., 142-143). Sul tema, v., inoltre, F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, cit., 10-11; F. Santolini, *Il Presidente della Repubblica italiana e l'emergenza economica,* in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, cit., 105 ss. Sul rinvio presidenziale in tema di leggi "finanziarie", v. I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 61 ss.

[31] Art. 4, l. 196 del 2009.

[32] M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 454; G. Chiara, *Governo multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico?*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2017.

bri dei conti pubblici distorcano l'allocazione delle risorse all'interno dello Stato membro»[33].

I vincoli europei alla finanza pubblica soprattutto a seguito della crisi economica[34], hanno determinato un'accelerazione nel cambio d'impostazione per quel che concerne l'introduzione nell'ordinamento nazionale delle norme riguardanti gli equilibri finanziari dei singoli Stati e conseguentemente delle loro politiche di bilancio[35], agendo, al contempo, da «sponda preziosa per le politiche di risanamento dei conti pubblici»[36]. Un problema, quello della stabilità dei conti pubblici, che non è dipeso esclusivamente dalla crisi economico-finanziaria giacché era ben presente in molti paesi dell'Eurozona prima della sua deflagrazione.

Il sistema delle fonti del diritto in materia di finanza pubblica[37] è influenzato dalla continua interazione fra gli *standard* finanziari stabiliti a livello internazionale (si pensi, ad esempio, in materia di contabilità pubblica, alle regole stabilite nell'ambito dell'*International Accounting Standards* emanate

---

[33] *Ibidem*.

[34] A. Cerri, *La crisi economica e le prospettive europee*, in *Nomos*, n. 2, 2014, 457 ss.; A. Zorzi Giustiniani, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella* governance *economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, n. 3, 2015; N. Lupo, G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, cit., 343 ss.

[35] I. Ciolli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012, 4 ss.; C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, cit., 194 ss.; E. Mostacci, *Finanza pubblica e politica economica tra Stato nazionale e ordinamento europeo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 219 ss.

[36] G. Rivosecchi, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012, 2. Un'accurata ricostruzione delle tappe di avvicinamento alla introduzione della regola costituzionale dell'equilibrio di bilancio come determinate dai vincoli europei è in R. Dickmann, *Le regole della* governance *economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it,* 15 febbraio 2012.

[37] Sul rapporto tra fonti del diritto dell'Unione europea e ordinamento nazionale, la letteratura è vastissima. Si rinvia, solo per citarne alcuni, agli studi svolti da F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria,* Giappichelli, Torino, 1996; E. Picozza, *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea,* La Nuova Italiana Scientifica, Roma, 1996, 17 ss.; F. Gabriele, A. Celotto, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Cacucci, Bari, 2001; G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 767 ss.; F. Cocozza, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 2003, 153 ss.; F. Cocozza, *La «Costituzione economica»,* in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 37 ss.; N. Lupo, G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, cit., 134 ss.; A. Ruggeri, *Le fonti del diritto eurounitario ed il loro rapporto con le fonti nazionali,* in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit., 268 ss.

all'interno dell'*International Accounting Standards Board*[38]) e le prescrizioni eurounitarie di riferimento, determinando un'azione di «schiacciamento» delle norme costituzionali, e dell'ordinamento giuridico in generale, dei singoli Stati, o, meglio, degli assetti dei singoli Stati. In particolare, «le disposizioni comunitarie hanno ormai imposto (…) la loro forza normativa nell'ambito della regolamentazione nazionale»[39] ai fini del controllo comunitario della finanza pubblica[40]. Si è passati, ad esempio, a livello del diritto dell'U.E., da una fase «caratterizzata da un approccio all'armonizzazione c.d. minima»[41] (perlopiù realizzata attraverso le direttive) ad una nella quale l'armonizzazione è stata «massima»[42], messa in atto a partire dalla crisi del 2007 (con l'utilizzo del regolamento quale fonte privilegiata), con il risultato di restringere gli spazi di normazione degli Stati.

In materia di finanza pubblica, si registra un metodo, per dir così, ancora più "aggressivo", nel senso che l'ordinamento giuridico è stato puntellato dal potere "persuasivo" del *soft law* e dall'avvolgente *supremacy clause* finanziaria eurounitaria caratterizzata dai sempre più frequenti accordi intergovernativi. Si tratta, insomma, di un "settore" (all'interno del quale può farsi rientrare la disciplina in materia di finanza, di bilancio, bancaria, ecc.) che è stato invaso da una normativa non sempre collocabile nel quadro delle fonti del diritto di tipo tradizionale: tale normativa ha pesantemente influenzato l'*agere* dei pubblici poteri determinando il progressivo depauperamento dei poteri del Parlamento.

Si diceva che l'esigenza di un approccio più rigoroso, se non intransigente, agli equilibri di bilancio è stata particolarmente avvertita, sollecitata e realizzata soprattutto a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria[43], sca-

---

[38] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, cit., 9.

[39] D. Siclari, *Profili costituzionali del controllo pubblico della finanza innovativa,* in C. Rossano, D. Siclari (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* Cedam, Padova, 2006, 72-73.

[40] F. Gabriele, *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. Gabriele, M.A. Cabiddu (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea*, vol. I, *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Giuffré, Milano, 2008, 11 ss.

[41] V. Lemma, E. Strippoli, *Sistema delle fonti,* in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 116.

[42] V. Lemma, E. Strippoli, *Sistema delle fonti*, cit., 117.

[43] Tra gli altri, T. Atkinson*, Depressione di chi? La crisi economica e le disuguaglianze*, in AA. VV., *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato*, Camera dei deputati, Roma, 2009, 13 ss.;

turita, come è noto, da mutui *subprime* d'oltreoceano e poi propagatasi con i primi segnali tangibili che, convenzionalmente, almeno in Europa, sono stati indicati a partire dal caso *Northern Rock*[44], mentre, a livello globale, il simbolo della crisi è stato il fallimento della Lehmann Brothers, colosso americano della finanza mondiale[45].

La crisi finanziaria ha, insomma, agito da potente acceleratore del processo che, tra l'altro, ha portato all'adozione «di riforme strutturali riguardanti la disciplina di bilancio (e con questa la definizione dei limiti di spesa pubblica)»[46], ma ha anche dato impulso alla riforma dell'organizzazione di vertice dell'ordinamento finanziario europeo[47], come di altri settori dell'economia[48].

Solo allora viene avvertita l'esigenza di porre mano a misure di contenimento dei *deficit* di alcuni Paesi dell'Eurozona, avviando, tra l'altro, le note politiche di *austerity* finanziario. A seguito dell'adesione al c.d. *Fiscal compact*[49] ma, soprattutto, della "pressione" esercitata dalla nota lettera Tri-

---

G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011; M. Fortis, *Intervento*, AA. VV., *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato*, cit., 41 ss.; A. Canepa, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015; F.L. Pasini, *Economic Stability and Economic Governance in the Euro Area: What the European Crisis can Teach on the Limits of Economic Integration*, in *Journal of International Economic Law*, 2013, 211 ss.; A. Di Vittorio (a cura di), *Dalle crisi alle età di crisi. Un discorso di economia comparata*, Giappichelli, Torino, 2014.

[44] Come si ricorderà, la banca inglese *Northern Rock* nel 2007 fu letteralmente assalita dai correntisti i quali si recarono in massa agli sportelli per ritirare i loro risparmi. Esso viene considerato come il «primo incidente della crisi finanziaria globale»: B. Bertolotti, H. Son Shin, *Da* Mary Poppins *a* Northern Rock. *Spunti sulle corse agli sportelli moderne,* in *Mercato concorrenza regole*, n. 1, 2009, 79 ss. Come è noto, la citata banca inglese ha potuto beneficiare di un aiuto straordinario in termini di liquidità d'emergenza, a fronte del «pagamento di un tasso di interesse sfavorevole e prestazione in garanzia di attività finanziarie di buona qualità e di una garanzia del Tesoro. Il prestito è stato erogato previa verifica della solvibilità della banca da parte dell'autorità di vigilanza ed ha impedito il *default* della banca e gravi conseguenze economiche per la sua clientela»: V. Giglio, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria,* ivi, 25.

[45] Il gruppo Lehmann Brothers deteneva larghissime quote del debito pubblico dell'Islanda, per cui il suo fallimento ha determinato una crisi di dimensioni enormi in quel Paese: N. Lupo, G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, cit., 345.

[46] F. Capriglione, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali,* Utet, Torino, 2013, 61.

[47] V. Troiano, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 505 ss.

[48] M. Pellegrini, A. Sacco Ginevri, *Il ruolo dello Stato nei settori strategici dell'economia,* in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 463-464.

[49] Tra gli altri, D. Morgante, *Note in tema di* "Fiscal Compact", in *Federalismi.it*, 4 aprile 2012; G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il* Fiscal compact, Quaderni dell'IAI,

chet-Draghi del 5 agosto 2011[50] [con la quale si chiedeva al nostro Paese l'adozione – o, meglio, l'attuazione delle misure che «il governo e la maggioranza si erano impegnati ad adottare già da tempo»[51] – di un ampio ventaglio di misure non solo in materia di finanza pubblica ma anche in tema di liberalizzazioni e privatizzazioni, di contrattazione, di servizi pubblici e di (altre) riforme costituzionali come l'abolizione delle Province[52]], lo Stato ha compiuto una scelta «forte»[53] procedendo alla riforma della c.d. "costituzione finanziaria", pur non essendo formalmente obbligato a farlo, in quanto l'accordo intergovernativo *de quo* già contiene un «meccanismo sanzionatorio ed autoapplicativo per il rispetto del quale [sarebbe stata] indifferente la [sua] costituzionalizzazione»[54]. Oltre tutto, lo stesso *Fiscal compact* abilita i contraenti dell'accordo ad agire contro lo Stato "inadempiente" «con la richiesta di misure sanzionatorie a livello comunitario»[55].

Sta di fatto che la costituzionalizzazione del pareggio/equilibrio di bilancio si colloca lungo la dorsale normativa avviata dal Patto di stabilità e crescita e «recepisce l'indirizzo europeo, di tendenziale avversione nei confronti della leva del debito»[56], come successivamente stabilito dalle norme dettate dal c.d. *Fiscal compact*. Si vedrà, in seguito, come lo stesso *Fiscal compact* contenga un meccanismo parzialmente assimilabile all'istituto delle clausole di salvaguardia dato che è consentito agli Stati di adottare misure di correzione automatica dei conti pubblici per rivedere potenziali deviazioni, in un tempo prestabilito, dall'obiettivo di bilancio indicato.

Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012; L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova* governance *europea: regole numeriche e procedure di* enforcement *tra livello unionale e livello interno,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 28 maggio 2013; R. Baratta, *I vincoli imposti dal* Fiscal Compact *ai bilanci nazionali,* in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014; M. Aulenta, *The Usefulness of the Fiscal Compact to Supersede the Domestic Stability Pact,* in *Riv. Dir. Finanz. Sc. Fin*., n. 2, 2016, 241 ss.

[50] M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea,* Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 15, 63 ss.

[51] N. Lupo, *Parlamenti e governi nella Costituzione "composita" dell'Unione europea,* in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 163.

[52] E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

[53] S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, cit., 46.

[54] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 314.

[55] *Ibidem*.

[56] C. Buzzacchi, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.,* in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 2, 2016, 422-423; M. Bertolissi, *Fiscalità e spesa pubblica nell'UE,* in *Rass. Dir. Pubbl. Eur., Il diritto pubblico dell'economia,* a cura di E. Castorina, A. Lucarelli, D. Mone, n. 1, 2016, 41 ss.

3. *Una "storia", non solo italiana, che viene da lontano. Il consolidamento della politica europea della stabilità finanziaria. Il crescente utilizzo delle clausole di salvaguardia*

Quanto descritto sinora sembra raffigurare una "storia" a sé stante, tutta determinata dagli eventi internazionali degli ultimi otto-dieci anni e quasi avulsa da fattori interni. A tale proposito, appare d'una certa utilità ricostruttiva tracciare, seppur brevemente, un quadro riassuntivo delle politiche di bilancio adottate in Italia per offrire un ulteriore elemento di analisi delle cause della crisi delle finanze pubbliche che, per l'appunto, vanno ricercate in un tempo più lontano.

Negli anni Settanta, infatti, le spese di parte corrente hanno conosciuto un crescente incremento, con una significativa incidenza sul P.I.L. (39 per cento nel 1979), determinato dalle politiche di bilancio volte a sostenere la domanda interna, molto bassa in quella fase a causa della crisi petrolifera del 1973, dall'aumento della spesa sociale[57] e dal trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni (soprattutto a causa della spesa per il pubblico impiego)[58].

Queste e altre ragioni hanno posto le basi della formazione di disavanzi strutturali e della crescita incontrollata del debito pubblico, che andrà poi consolidandosi negli anni Ottanta, anche a causa dell'instabilità del sistema politico – spesso causa di «episodi di irresponsabilità finanziaria»[59] –, che vedrà convergere i partiti di maggioranza e di opposizione nell'adozione di molte leggi finanziarie, con un sensibile aumento della spesa pubblica. Il finanziamento in *deficit* contribuì, così, a far lievitare la spesa per interessi passivi sul debito (a differenza degli anni settanta in cui l'incremento della spesa vide crescere la spesa corrente primaria) rendendo fragili i vincoli alle politiche di bilancio.

È da dire, oltre tutto che, forse, il c.d. divorzio tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia (cioè la separazione tra politica e amministrazione) avrebbe potuto consentire la riduzione del condizionamento causato dal ricorso al finanziamento del *deficit* di bilancio dato che l'istituto di emis-

---

[57] Pensioni, assistenza sanitaria, sussidi di disoccupazione, cassa integrazione guadagni, ecc.: cfr. G. Palmerio, *Principi di finanza pubblica*, cit., 155.

[58] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 60-61.

[59] A. Vedaschi, *Il governo di economia e finanza pubblica nelle dinamiche della forma di governo*, cit., 250. Il periodo in questione è il frutto di quello che è stato significativamente definito «il modello spartitorio»: cfr. G. Amato, *Il governo dell'economia: il modello politico,* in AA. VV., *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia,* diretto da F. Galgano, Vol. I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, 226 ss.

sione non era più vincolato a sottoscrivere quote di debito. Invece, anche a causa delle ricorrenti crisi politiche, che favorirono il ricorso al c.d. *ciclo elettorale di spesa*, non si pose alcun freno alla spesa primaria perché i vari governi preferirono assorbire, con più allettanti tassi di interesse, i risparmi delle famiglie da destinare alla copertura del debito[60].

Tale situazione condusse al progressivo inasprimento della pressione fiscale non sostenuto da un'adeguata crescita economica. Il rapporto debito/P.I.L. passa dal 70 per cento degli anni ottanta al 108 per cento del 1992[61]. Dal 1993, anno dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la storia ha conosciuto gli sviluppi a tutti noti, con l'avvio di una politica europea volta al coordinamento delle politiche di bilancio con l'obiettivo, fra gli altri, sia del controllo sui disavanzi eccessivi sia del risanamento delle finanze pubbliche.

I vincoli europei hanno inciso ed incidono sia sulle politiche interne sia sull'organizzazione istituzionale, in coincidenza con il progressivo ampliamento delle competenze assegnate alle istituzioni dell'Unione europea nel settore economico come in quello finanziario. Dal Trattato di Maastricht, in particolare, discendono una serie di vincoli[62] che hanno obbligato gli Stati a conformarsi alle regole del coordinamento e della condivisione in sede europea delle politiche di bilancio: pur essendo di competenza statale, le suddette politiche di bilancio risultano essere fortemente condizionate dal c.d. eurosistema (cioè dal processo di adesione alla moneta unica), che contribuirà a spostare sempre di più il controllo "comunitario" delle politiche di bilancio sul versante preventivo. A questo si aggiunga la creazione della moneta unica, con la istituzione di un'autorità monetaria, la Banca centrale europea, alla quale viene assegnato il compito di vigilare sulla stabilità dei prezzi e, a seguito della crisi economica, significativi poteri in funzione di vigilanza «sulle banche con dimensioni operative in grado di influire sulla stabilità del sistema finanziario»[63], anche al fine di «assicurare condizioni disciplinari uniformi (in ambito regionale europeo) per lo svolgimento dell'attività bancaria»[64].

---

[60] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 64.

[61] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 66.

[62] È noto, peraltro, come la stabilità monetaria e quella finanziaria siano due elementi orientativi delle politiche di bilancio per i Paesi dell'area dell'euro alla luce dei parametri, anch'essi stabiliti giuridicamente, in base ai quali il debito pubblico non può superare il 60 per cento del P.I.L. e il *deficit* di bilancio il 3 per cento.

[63] F. Capriglione, *L'unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa unita*, Utet, Torino, 2013, 1.

[64] F. Capriglione, *L'unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa unita*, cit., 2.

Insomma, i segnali dell'irrigidimento delle regole di bilancio erano già ben individuabili sin dai tempi di Maastricht, oltre che sostenuti, al piano teorico, da una concezione della c.d. "costituzione economica europea" orientata al perseguimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria.

E così anche le clausole di salvaguardia sono divenute, per così dire, uno strumento quasi difensivo delle politiche interne di bilancio, come una specie di valvola attraverso la quale il legislatore si è "ritagliato" uno spazio di "manovra" sempre più ampio rispetto ai ricordati vincoli di coordinamento.

Per tale ragione, tuttavia, essendo le maglie finanziarie divenute sempre più strette, l'uso delle clausole di salvaguardia, in una sorta di moto eguale e contrario (quasi di "resistenza" alle regole austere di finanza pubblica adottate per fronteggiare la crisi economico-finanzaira), è diventato sempre più frequente e massiccio (e, per certi versi, inevitabile) anche per quel che concerne la "consistenza" degli oneri da soddisfare e, quindi, ma successivamente, da "pareggiare", in una corsa costante e difficoltosa volta alla ricerca, anche in un arco di tempo relativamente breve, delle risorse da utilizzare per evitare di portare alla deriva i conti pubblici.

Rilevati sommariamente questi elementi di trasformazione del sistema giuridico ed istituzionale derivante dall'integrazione europea, si può sostenere, in particolare, che l'unione economica e monetaria costruita a Maastricht costituisca il punto più alto di realizzazione dei principi ordoliberali – il c.d. liberalismo delle regole – fondati sul primato del diritto dato che i pilastri dell'edificio della moneta unica sono impiantati sopra un nucleo di norme giuridiche sovranazionali e non su un governo "politico", aventi il precipuo compito di arginare le eventuali «derive keynesiane» da parte di alcuni Stati[65].

A tale riguardo, si rileva una linea di continuità tra le "politiche" avviate a Maastricht ed i principi ordoliberali della Scuola di Friburgo, come è confermato, tra l'altro, dalla peculiare caratterizzazione che del Trattato medesimo ha fornito la Corte costituzionale tedesca, la quale ha, per l'appunto, parlato di "Comunità di stabilità" per cogliere nella *stabilità dei prezzi* e nel *principio della finanza pubblica sana* il fondamento dell'unione economica e monetaria (art. 105 T.U.E.). La concezione in parola non si configura come una mera *petitio principii,* ma delinea un vero e proprio *dover essere* dell'Unione nella direzione della costruzione di un *ordnung* fondato, tra l'altro, sulla regola aurea del pareggio di bilancio. Tale indirizzo, in Germania, si è poi consolidato con l'avvento della politica müller-armackiana

[65] F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale,* cit., 23-24.

fondata, tra l'altro, sulla stabilità della moneta, sul libero accesso al mercato interno e internazionale, sulla piena responsabilità fiscale, con conseguenti regole anti keynesiane[66].

Il modello economico cui si fa riferimento, l'economia sociale di mercato[67], ha trovato la sua "consacrazione" nell'art. 3.3 del trattato dell'Unione europea con l'obiettivo di promuovere la «piena occupazione» e il «progresso sociale». «Il *concetto* di economia sociale di mercato può essere (…) definito come un'idea di politica ordinamentale il cui scopo è di legare, sulla base dell'economia della concorrenza, la libera iniziativa con un progresso sociale assicurato proprio con le prestazioni dell'economia di mercato»[68]. In estrema sintesi, è stato evidenziato come l'economia sociale di mercato sia una *formula* fortunata che compendierebbe liberalismo, democrazia sociale

---

[66] F. Forte, *Introduzione*, in F. Forte, F. Felice, *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato,* Rubbettino, Soveria Mannelli, 2^ ed., 2016, XLIII.

[67] K. Zweig, *The origins of the German Social Market Economy. The leading Ideas and their Intellectual Roots*, Adam Smith Institute, London and Virginia, 1980; P. Häberle, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo. Diritti-Eguaglianza-Nazione-Europa*, Laterza, Roma–Bari, 1994, 135 ss.; H. Siebert, *Germany's Social Market Economy: How Sustainable is Welfare State?,* Paper presentato all'American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, Washington, May 28, 2003, in *https://www.ifw-kiel.de/das-ifw/organisation/siebert/siebert-pdf/Washington2003.pdf*; C. Joerges, F. Rödl, *"Social Market Economy" as a European model?,* EUI Working paper, Law, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), n. 2004/8, in *www.iue.it*; E.S. Phelps, *Economic Dynamism and the "Social Market Economy": Are they Reconcilable?,* in 2007 Annual Ludwig Ehrard Lecture – 50th Anniversary, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, October 12th, 2007, in *http://www.columbia.edu/~esp2/ErhardLectureBerlin2007Oct12FriLast.pdf;* J. Ahrens, *Transition towards a Social Market Economy? Limits and Opportunities, Ordnungpolitische Diskurse – Discourse in Social Market Economy*, Diskurs, 2008-5, *http://econpapers.repec.org/paper/zbwopodis/200805.htm*; M. Wörsdörfer, *On the Economic Ethics of Walter Eucken* (2010). Konrad Adenauer Stiftung (ed.) 2010, 60 Years of Social Market Economy. Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula; Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, 20-41, http://ssrn.com/abstract=2354440; F.W. Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the UE cannot be a "social market economy"*, in *Socio-Economic Review,* 2010, 8, 211, in http://ser.oxfordjournals.org/; M.F. Resico, *Competing models of capitalism and the Reorganization of World Economy after the Financial Crises*, in *http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/Marcelo_Resico World_Economy_Meeting.pdf;* F.L. Pasini, *Economic Stability and Economic Governance in the Euro Area: What the European Crisis can Teach on the Limits of Economic Integration*, cit., 211 ss.; L. Caselli, *Social Market Economy and Economic Democracy: the Trade Unions' Role*, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1, n. 1, 2014, 17-26.

[68] A. Müller-Armack, *Economia sociale di mercato*, in F. Forte, F. Felice, *Il liberalismo delle regole,* cit., 57.

e dottrina sociale della Chiesa[69]: una via di mezzo, o "terza via", tra il liberismo e il socialismo, avente l'obiettivo di ridurre gli eccessi del capitalismo senza regole e quelli dell'economia pianificata[70]. Il modello ora richiamato, comunque, si sarebbe trasformato soprattutto a causa delle alterazioni alle dinamiche economiche e finanziarie causate dal processo di globalizzazione e, in particolare, dal momento dell'esplosione della crisi finanziaria[71]. Ad ogni modo, al di là delle sfide ingenerate dai due fattori richiamati l'economia sociale di mercato è considerata come il «mezzo più ragionevole per conseguire un equilibrio [tra liberismo e intervento statale nell'economia] in una società che si ritiene essere capace di temperare gli oneri economici e sociali derivanti dalla sempre crescente competizione internazionale»[72].

Non si può, almeno in questa sede, ripercorrere quanto già evidenziato altrove per quanto attiene ai *nemici* "politici" di tale modello[73] e ai limiti nell'attuazione dei suoi principi[74], ma si può almeno sottolineare come esso abbia informato di sé le politiche economiche e monetarie dell'Unione, collocando il baricentro politico eurounitario nell'alveo del germanocentrismo più "ortodosso". Stabilità tedesca e stabilità europea sono, dunque, elementi di un'equazione trasposta al piano del diritto dell'Unione, divenuti, a loro volta, linee guida di politica economica e monetaria – si direbbe della c.d. "costituzione economica (europea)" che, sempre secondo la scuola friburghese, deve essere «conforme» all'economia di libero mercato e alla concorrenza[75] – di un'Europa in cui la Germania sembra svolgere il ruolo di «capo-contabile»[76].

---

[69] J. Riegler, *Eco-social market economy as a European Innovation*, in *Agric. Econ. Czech*, n. 49, 2003, 101; D. Ciravegna, *For a New Humanism in the Economy*, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1, n. 1, 2014, 51-79; C.P. Guarini, *Prolegomeni in tema di sviluppo economico e principio personalista tra Costituzione repubblicana e "dottrina sociale della Chiesa"*, in A.M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit., 519 ss.

[70] Cfr. A. Heise, Ö. Görmez-Heise, *The Social Market Economy Revisited: The German Variety of Capitalism in Retrospect*, in *Izmir Review of Social Sciences*, Vol. 1, n. 1, July 2013, 6.

[71] A. Andreangeli, *EU Competition Law in Time of Crisis: Between Present Challenges and a Largely Unwritten Future*, in *The Competition Law Review*, Vol. 9, Issue 2, July 2013, 91-118.

[72] C. Welzel, R. Vehrkamp, *Social market economy 2.0. An Appraisal in the Light of Current Reforms*, cit., 1.

[73] G. Luchena, *Social Market Economy and its enemies*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, gennaio 2015.

[74] G. Luchena, *La socialità comunitaria e i «valori-base» della Costituzione*, in A.M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit., 601 ss.

[75] F. Forte, *Introduzione*, cit., XXXVI.

[76] A. Carrino, *Il suicidio dell'Europa,* cit., 21. Sul ruolo della Germania nello scenario politico europeo, v. F. Capriglione, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e*

È stato rilevato, ad ogni modo, che il modello dell'economia sociale di mercato non avrebbe trasferito, *sic et simpliciter,* all'intera Unione europea la «metodologia politico istituzionale tedesca (che [infatti] rivaluta il ruolo dell'autorità statale)» nel governo dell'economia. A sostegno di tale tesi rileva la «incoerente identificazione dell'eurozona con l'Unione europea». Inoltre, se un certo «avvicinamento fra gli Stati membri» è stato possibile sulla base dell'unità di intenti per quanto riguarda «l'individuazione delle libertà fondamentali riconosciute dalla Comunità», la costruzione dell'Unione economica monetaria ha prodotto effetti opposti, facendo emergere «interessi divergenti all'interno del contesto regionale europeo»[77].

4. *"Strumenti" eteronomi di stabilizzazione finanziaria. Il meccanismo di copertura automatica previsto dal c.d. Fiscal compact: possibile analogia con le clausole di salvaguardia e loro "legittimazione"*

Invero, all'introduzione dei parametri di convergenza stabiliti a Maastricht[78] ha fatto seguito una serie di misure aventi, tra l'altro, l'obiettivo sia del monitoraggio delle politiche economiche sia del controllo finalizzato a sanzionare i Paesi non in linea con le disposizioni concernenti i vincoli europei di bilancio[79]. Si tratta di una fase, definita "*Maastricht due*" che contrassegna il sorgere dell'alba della "nuova" «Europa dei patti di stabilità» con la quale si è «affidato il governo economico dell'Unione al solo "pilastro" di una politica fiscale sempre più centralizzata e fondata su regole (quantitative, automatiche e giustiziabili) esterne al processo democratico»[80].

In tal modo, lo Stato non è più responsabile delle scelte che produce e non concorre più alla realizzazione delle sua finalità, perché esso è obbligato a "coordinare" le proprie politiche con quelle dell'Unione europea le quali si prefiggono il conseguimento di obiettivi talvolta lontani da quelli statali, in particolar modo in materia di *welfare*. «Questa piena consapevolezza dei risultati che persegue e intende raggiungere, fondata su meccanismi di

---

identità nazionali, cit., 181 ss.

[77] F. Capriglione, A. Sacco Ginevri, *Politica e finanza nell'Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Cedam, Padova, 2015, 42.

[78] A Carullo, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1997, 93 ss.

[79] E. Longobardi, *The crisis of economic governance in the European Union*, in *Southern Europe Research in Economic Studies,* Series Working Papers, n. 7, 2015, in *www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/dse/ricerca/SERIESWPN.072015.pdf.*

[80] A. Cantaro, *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in Id. (a cura di), Quo vadis *Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special issue, 2015, 40, reperibile in *www.ojs.uniurb.it,* 60.

controllo democratico e ispirata alla più compiuta dedizione alla promozione della dignità umana, è l'elemento che più fa la differenza per lo Stato democratico-sociale rispetto ad altre forme di Stato»[81] ed evidentemente anche rispetto alla stessa Unione europea, la quale, pur avendo «*pregiudizialmente* rifiutato la dimensione politica quale sua qualità essenziale e caratterizzante»[82], ne ha, tuttavia, "assorbito" o assimilato i suoi strumenti. Il primo effetto, per dir così, di tale approccio è stato quello di amputare o mutilare gli strumenti del circuito democratico fondato sulla rappresentanza, indebolito in particolare dalla "forza" dei vincoli della finanza pubblica. Va da sé, allora, che le decisioni economiche e quelle finanziarie rimangano avulse da qualsiasi forma di controllo effettivo, prima a livello di Unione europea, dove sembrerebbe del tutto ininfluente il ruolo del Parlamento, e, conseguentemente, a livello domestico, dove, come si è avuto modo di evidenziare anche in precedenza, le scelte concernenti la finanza pubblica sono pressoché sottratte al potere di decisione parlamentare.

In generale, le misure di carattere finanziario hanno avuto quale obiettivo fondamentale, da realizzarsi *in progress*, il conseguimento e il mantenimento del sostanziale pareggio di bilancio e il controllo del debito pubblico in una misura tale da non compromettere la sostenibilità del sistema finanziario europeo e la stabilità della moneta unica[83].

Quanto all'aspetto del monitoraggio e del coordinamento delle politiche economiche, strettamente connesso all'introduzione della moneta unica, è noto come le economie dei diversi Paesi europei abbiano trovato difficoltà a "convergere" anche a causa delle differenti politiche fiscali nazionali. Il *Patto di stabilità e crescita*, infatti, ha quale suo presupposto il raggiungimento del pareggio o dell'avanzo di bilancio, a meno che situazioni di carattere eccezionale, come ad esempio la contrazione del P.I.L. o una calamità naturale, impongano il ricorso all'indebitamento.

Per tale ragione, in ossequio ad un principio generale della finanza neutrale, sia le spese di funzionamento sia quelle d'investimento devono essere finanziate per il tramite del gettito tributario anche se le previsioni si attestino su un periodo più lungo di quello annuale, cioè, come si diceva, almeno triennale. Ma il Patto di stabilità e crescita ha concentrato la sua attenzione anche sul tema dei disavanzi eccessivi, attraverso il rafforzamento dei poteri

---

[81] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 121-122.

[82] A. Carrino, *Il suicidio dell'Europa. Sovranità, Stati nazionali e "grandi spazi"*, cit., 16.

[83] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica,* cit., 3.

di controllo e di vigilanza della Commissione, dando vita ad una procedura di bilancio nella quale i destini dei Paesi membri sarebbero stati sempre più intrecciati fra di loro, e fra questi e l'Unione europea stessa.

Questo aspetto non è di poco conto, soprattutto alla luce del fatto che i regolamenti n. 1466[84] e 1467[85], entrambi del 1997, hanno menomato i poteri del Consiglio e, contestualmente, il "peso politico" degli Stati perché, infatti, spetta alla Commissione la «valutazione» dei programmi di stabilità e, in particolare, delle misure adottate per evitare disavanzi eccessivi, delle ipotesi economiche sulle cui basi si fonda il suddetto programma di stabilità e dell'adeguatezza delle misure e/o proposte prospettate (art. 5, reg. 1466/1997). Obiettivo del programma statale di stabilità è, ai sensi dell'art. 3 del reg. n. 1466 del 1997, il conseguimento del saldo di bilancio in pareggio o in attivo nel medio termine attraverso il rafforzamento dei controlli sui bilanci statali e il coordinamento delle politiche economiche. Il regolamento da ultimo citato riveste, pertanto, una portata di natura preventiva al fine di evitare disavanzi pubblici eccessivi; il regolamento n. 1467 del 1997 prevede, invece, le modalità attraverso le quali vengono "corretti" gli squilibri che si fossero eventualmente determinati nonostante la sorveglianza preventiva, con conseguenze anche di natura sanzionatoria fra le quali, ad esempio, la costituzione di un deposito infruttifero da mantenersi fino a quando lo Stato membro non avrà corretto il disavanzo[86].

Al *Patto* si deve aggiungere, per quel che qui interessa e cioè con specifico riguardo alle tecniche giuridiche di salvaguardia dei bilanci pubblici, una serie di "strumenti" con cui si è dato corso ad una più stretta e coordinata politica avente quale obiettivo di fondo la prevenzione, la programmazione, il monitoraggio e il sistema sanzionatorio sulla "tenuta" dei conti pub-

---

[84] Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, modificato dal Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005, *che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*.

[85] Regolamento (CE) n. 1467 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione per i disavanzi eccessivi,* modificato dal Regolamento (CE) 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005, *che modifica il Regolamento (CE) n. 1467 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione per i disavanzi eccessivi.*

[86] P. Manzini, *La riforme delle regole dell'UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali,* in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro – Profili giuridici,* Giappichelli, Torino, 2013, 33.

blici da parte degli Stati e delle loro articolazioni territoriali[87] (vale a dire del conto economico consolidato[88]).

Viene in rilievo, a tale proposito, il già citato processo previsto nel quadro del c.d. «semestre europeo», il quale delinea una «griglia temporale» in ordine agli adempimenti, rivolti ai diversi Paesi dell'Eurozona[89], riguardanti i Piani nazionali di convergenza e stabilità e i piani di riforma[90], entrambi da predisporre nell'ambito del Documento di economia e finanza[91]. Il "semestre europeo" rappresenta il primo vero atto di coordinamento *forte* volto a intensificare la convergenza finanziaria fra gli Sarti membri e a creare vincoli sempre più stretti fra questi e gli organi dell'U.E., in un processo di «centralizzazione» del «potere di intervento» di tali organi deputati, per l'appunto, a svolgere l'attività di controllo preventivo sulle manovre di finanza pubblica[92].

A questo si aggiunga, quale conseguenza logica del "progetto" di convergenza eurounitaria delle finanze pubbliche, il c.d. «*Patto euro plus*» dell'11 marzo 2011, che ha introdotto, tra l'altro, il metodo del controllo *ex ante* della sostenibilità e del rafforzamento della stabilità finanziaria; il c.d. «*Six Pack*»[93], frutto di un orientamento "emulativo" della Legge fondamentale tedesca che impedisce alla Federazione e ai *Länder* di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese in conto capitale[94], che è stato adottato con l'obiettivo di prevenire situazioni derivanti dalla crisi dei debiti sovrani attraverso l'irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica; l'istituzione del Fondo europeo per la stabilità finanziaria, poi sostituito dal Meccanismo europeo di stabilità[95], avente la finalità di contribuire a sostenere finan-

---

[87] B.L. Boschetti, *Vincoli europei di bilancio, patti di stabilità, sistema delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 15 ottobre 2014.

[88] R. Valicenti, *Equilibrio di bilancio e consolidamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012, 2.

[89] N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti,* cit., 125.

[90] G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2011, 3.

[91] Art. 9, l. n. 196 del 2009.

[92] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 18.

[93] M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, cit., 70 ss.

[94] C. Pinelli, *Il doppio cappello dei governi fra Stato e Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.,* n. 3, 2016, 647.

[95] L. Ammannati*, Il rapporto tra concorrenza e* welfare *di fronte alla crisi*, in G. Colombini, M. Passalacqua (a cura di), *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato,* Editoriale scientifica, Napoli, 2012, 174 ss.

ziariamente i Paesi in difficoltà per evitare effetti di contagio in altri Paesi dell'Eurozona e, infine, il c.d. *Fiscal compact* con il quale si è dato corso al progetto del c.d. "patto di bilancio" cioè all'obbligo (politico, non giuridico) di introduzione del pareggio di bilancio[96].

Come è stato efficacemente sostenuto, la valutazione complessiva degli "strumenti" ora enucleati pone in risalto come, in realtà, i sistemi di "sorveglianza" previsti non abbiano il crisma della tecnica in senso stretto quanto piuttosto la forza coercitiva del diritto, «per di più senza una base giuridica» certa rintracciabile nei Trattati europei[97], quale effetto di "raccomandazioni" le quali, come è noto, sono espressione di una fonte del diritto debole o leggera (*soft law*) con la quale, però, l'ordinamento eurounitario penetra in quello degli Stati membri «incidendo in modo profondo sull'autonomia fiscale nazionale da parte di "organismi" privi di qualunque legittimazione e responsabilità e, soprattutto, senza che ciò vada a vantaggio dell'integrazione»[98].

In effetti, gli strumenti di *soft law* integrano o si sostituiscono alla legislazione nazionale[99] soprattutto in materia di stabilità finanziaria, nell'ambito della quale esiste una consistente "attività" della Commissione, effettuata per il tramite delle comunicazioni, con la quale vengono, di fatto, orientate le politiche in materia di bilancio[100].

Tornando agli effetti del c.d. *Fiscal compact*, si deve evidenziare come questo contenga una disposizione con la quale si possono adottare strumenti di *correzione automatica* dei conti pubblici che consentono agli Stati l'adozione di «misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito»[101] nell'ipotesi in cui si verifichino scostamenti nel medio termine, significativamente lontani dall'obiettivo del risanamento del bilancio pubblico (una evenienza assimilabile ai meccanismi di salvaguardia). Il *Patto di bilancio*, dunque, non esclude, anzi, in un certo senso autorizza, il ricorso a misure di carattere temporaneo, sostanzialmente *una tantum*, che possano contribuire a non interrompere il cammino verso il pareggio di bilancio. Si potrebbe sostenere, a questo punto, che la norma in questione è, per l'appunto, riferita al processo di *avvicinamento* al pareggio di bilancio, rag-

---

[96] In tal senso, G. Di Gaspare, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 4.

[97] S. Mangiameli, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. Cantaro (a cura di), Quo vadis *Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, cit., 40.

[98] *Ibidem*.

[99] I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 23.

[100] C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, cit., 35 ss.

[101] Art. 3, c. 1, lett. *e*).

giunto il quale ogni ulteriore onere finanziario dovrà essere adeguatamente, cioè integralmente, "coperto".

Si è visto che il legislatore italiano aveva già previsto, sin dal 2002, le clausole di salvaguardia a difesa del bilancio. Come è stato in precedenza evidenziato, anticipando quello che sarebbe diventato uno strumento strutturale delle manovre di finanza pubblica, il c.d. "decreto taglia-spese" introdusse un meccanismo in forza del quale il Ministro dell'economia avrebbe potuto interrompere l'erogazione di una determinata spesa una volta raggiunti i limiti di spesa prefissati secondo una logica volta a prevenire le ipotesi di sforamento. Si tratta di una forma embrionale di clausola di salvaguardia (dagli effetti pressoché analoghi ad essa), che, pur assolvendo al compito di evitare problemi contabili, tuttavia, ne provocava altri, di altra natura. Innanzi tutto, il raggiungimento del tetto massimo di spesa previsto avrebbe provocato la compressione, se non la soppressione, di diritti acquisiti e leso il principio del legittimo affidamento.

Oltre tutto, l'attribuzione ad un solo Ministro di tale potere avrebbe rafforzato non solo il suddetto Ministro rispetto al Parlamento ma anche rispetto agli altri Ministri[102]. Tale barriera protettiva del bilancio, pur rimanendo teleologicamente orientata a svolgere la funzione di mezzo tecnico-politico di copertura, per dir così, atipico, è divenuto sempre più necessario in presenza della scarsità delle risorse pubbliche. Le *clausole*, dunque, fungono anche da "schermo protettivo" dinanzi agli organi dell'Unione europea, i quali, in verità, hanno sempre considerato le *clausole* come uno strumento che soddisfa, almeno formalmente, "interessandosi" prevalentemente dei saldi, i criteri di compatibilità con il diritto dell'U.E. fra i quali, ad esempio, la loro temporaneità, anzi, per meglio dire, l'essere una norma a tempo.

È per tale motivo che, verosimilmente, le clausole di salvaguardia non sono mai state "ostacolate" dalla Commissione (o, comunque sono state almeno tollerate) quale tecnica di protezione del bilancio, che deve essere progressivamente indirizzato verso il pareggio. Insomma, l'atteggiamento dell'U.E. può dirsi alquanto permissivo dato che i suoi organi finanziari "si accontentano" dell'impegno, sotto forma di norma di legge ad automatismi garantiti, contenuto nella legge di bilancio a riequilibrare i conti in caso di scostamento. Certo, non sempre tale atteggiamento può spingersi fino alla concessione di continue "deroghe" o di "attese" di momenti futuri, considerato che, ad esempio, le stesse istituzioni finanziarie dell'U.E. potranno, eventualmente, "preferire" una determinata misura al posto di un'altra,

[102] V. Teotonico, *Finanza pubblica, principi costituzionali e fenomeni reali*, in F. Gabriele, M.A. Cabiddu (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea,* cit., 81.

come, ad esempio, l'attivazione delle clausole di salvaguardia (come, per l'appunto, previste dalla legge di stabilità/legge di bilancio) piuttosto che l'introduzione di una disposizione di riproposizione/rinvio della medesima.

Gli "strumenti" in questione, in ogni caso, segnano un deciso orientamento volto, complessivamente, al rafforzamento della convergenza o, per meglio dire, del processo di adeguamento funzionale alle regole eurounitarie in materia di finanza pubblica. Tale circostanza non può non suggerire come sia volta al vero la considerazione in base alla quale il processo di progressiva compressione della sovranità statale, anche di bilancio, finisce, di fatto, per bloccare talune politiche interne (in particolare quelle per le quali si presenta necessario il finanziamento delle politiche sociali attraverso il ricorso all'indebitamento) incidendo, quindi, non soltanto sulle strategie per contrastare la crisi economico-finanziaria ma anche, e più pesantemente, sugli strumenti di garanzia dei diritti sociali[103].

A tale proposito, sembrerebbe non esserci altra alternativa se non quella di mantenere un meccanismo difensivo dei conti pubblici, come quello delle clausole di salvaguardia, che agisca su più versanti: il primo, è quello dell'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, che reclama, per così dire, la stabilità finanziaria principalmente sulla base di elementi quantitativi e di mera corrispondenza tra le entrate e le spese; il secondo fronte è quello del rispetto dell'art. 81, c. 3, Cost., quale norma sulla produzione legislativa, che impone di conformare le leggi di spesa all'obbligo di copertura al fine di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi[104].

---

[103] L. Grimaldi, *Costituzionalizzazione del principio di* equilibrio dei bilanci *e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito" europeo*, cit., 3.

[104] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 158.

Capitolo IV

Politiche di riduzione della spesa, "spalma-incentivi", pratiche «funamboliche» e clausole "dimenticate": alla ricerca di una classificazione

Sommario: 1. *Salvaguardia* di natura tecnica e *tecnica* della salvaguardia. Strumento tecnico-contabile e stabilizzatore delle dinamiche economico-finanziarie. – 2. Impossibilità di una formulazione *standard* delle *clausole*. Una breve rassegna delle disposizioni di salvaguardia (2014-2016). – 3. La politica della c.d. *spending review*. – 4. L'inversione contabile (la c.d *reverse charge*) e i problemi di liquidità delle imprese. Intersezioni con il diritto dell'Unione europea. – 5. La legge c.d. "spalma-incentivi" e la rimodulazione delle tariffe energetiche: un esempio di incentivazione economica "verde". – 6. Norme per la semplificazione del processo civile e il contributo unificato. Aumento dei costi processuali e diritto di difesa. – 7. Il problema dei problemi: la sterilizzazione delle *clausole*. – 8. Una pratica «funambolica»: *clausole* utilizzate per "occultare" gli oneri (imprevisti) determinati da taluni strumenti finanziari innovativi. – 9. Le *clausole* "dimenticate". – 10. Un'ipotesi di classificazione delle clausole di salvaguardia.

1. *Salvaguardia di natura tecnica e tecnica della salvaguardia. Strumento tecnico-contabile e stabilizzatore delle dinamiche economico-finanziarie*

Alla luce delle considerazioni finora svolte, si evince come le clausole di salvaguardia concorrano (o sono previste affinché concorrano) ad ottemperare alle esigenze sia del mantenimento dell'equilibrio di bilancio (come obiettivo di politica economico-finanziaria) sia del rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura degli oneri. Esse, cioè, rappresenterebbero, allo stesso tempo, una forma di *salvaguardia* giuridica ai fini dell'obbligo di copertura degli oneri in funzione di protezione dell'equilibrio di bilancio e una *tecnica* di salvaguardia di taluni, invero pochi, margini di manovra in termini di politica del bilancio attraverso i quali si mira alla realizzazione di obiettivi anche di riequilibrio sociale diversamente non concretizzabili tenendo conto, in particolar modo, dei vincoli europei e dello stato complessivo della finanza pubblica[1]. In un certo qual modo, le clausole di sal-

[1] P.F. Lotito, *Finanza pubblica e ruoli istituzionali. Cambiare davvero per non implodere*, in P. Caretti, M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, 335 ss.

vaguardia interferiscono sul fattore volontaristico del sistema economico proprio perché ne influenza giuridicamente il *modus agendi*: esse possono ingenerare, infatti, conseguenze derivanti dal mancato riconoscimento di uno sgravio fiscale "finanziato" da una clausola, previsto dalla legge; importare la rimodulazione di un incentivo alle imprese in ipotesi revocato o diminuito perché non sono state incamerate le entrate stimate, incidendo sulle posizioni soggettive dei beneficiari di una prestazione sociale; e così via. L'obbligo di cui all'art. 81, c. 3, Cost., come si diceva, impone che le modalità della copertura degli oneri siano indicate dalla legge per ogni intervento e per ciascun anno. Vale a dire che esse permettono l'integrazione della copertura per compensare le eventuali eccedenze. Trattandosi di spese previste il cui onere è definito sulla base di una stima (benché accurata ma pur sempre una stima), l'onere effettivo può variare rispetto alla previsione originaria ed è per tale ragione che deve essere prevista una «rete di protezione»[2] per compensare la sproporzione determinatasi a causa delle eventuali mancate entrate, rappresentata, per l'appunto, dalle *clausole*.

Alla luce di quanto stabilito dall'art. 5, c. 1, lett. *f)* della l. cost. n. 1 del 2012, come attuato dalla legge n. 243 del 2012 – la quale riprende nell'ordinamento nazionale, i principi e i criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea in tema di *deficit*[3] – la legge di bilancio e le altre leggi a carattere finanziario devono contenere, al fine di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese, verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica e l'accertamento delle ragioni degli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni formulate, distinguendo tra le cause determinate dal ciclo economico e quelle cagionate dall'inefficacia degli interventi. La verifica dell'andamento del ciclo economico può essere considerata come il più attendibile indicatore dell'eventuale scostamento, anche alla luce di alcuni fattori di imprevedibilità del medesimo dovuti, ad esempio, alla scarsa crescita economica o alle fasi avverse dell'economia internazionale. L'attivazione delle *clausole* potrebbe determinare l'esigenza di ricorrere, come si accennava, alla leva tributaria o all'indebitamento (nei ricordati limiti stabiliti dall'art. 81, c. 2, Cost.[4]), generando ulteriori criticità che potrebbero riverberarsi anche sulle manovre future: esse agiscono, pertanto, non soltanto quale strumento tecnico-contabile di ri-

---

[2] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 161.

[3] A. Monorchio, *La gestione finanziaria ed economica*, cit., 191.

[4] Si vedrà come questo limite possa essere in qualche modo "superato" attraverso "pratiche" di finanza pubblica talvolta anche molto rischiose come nel caso dei c.d. contratti derivati di cui si dirà appresso.

spetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 Cost., come riformato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012[5], ma anche quale stabilizzatore delle dinamiche economico-finanziarie inaspettate e inopinate e, al piano politico, quale mezzo di *camouflage,* o di copertura virtuale, per nascondere la mancata o l'inefficace concretizzazione di un certo risultato (ad esempio, le mancate entrate dovute ad un'inefficace azione della pubblica amministrazione nella lotta all'evasione fiscale). Le *clausole*, dunque, come è stato precedentemente argomentato, costituiscono, da un lato, una delle modalità attraverso le quali lo Stato si conforma ai criteri di coordinamento e di convergenza per quel che concerne il "governo eurounitario delle finanze nazionali", disponendo gli automatismi necessari nell'eventualità che si verifichino situazioni emergenziali o eccezionali (di varia natura), dall'altro, un elemento che consente allo Stato, per quanto possibile, e comunque previo controllo della Commissione, di ritagliarsi "spazi di manovra" nelle pieghe del bilancio (e, comunque, sempre con l'autorizzazione dell'"esecutivo europeo"), tuttavia non senza qualche rischio, dato che, come si accennava, la spesa non necessariamente può risultare coperta dalle entrate stimate.

"Scantonando", per un attimo, dalle questioni più strettamente di carattere giuridico, si può porre in luce come l'opzione in favore delle clausole di salvaguardia riguarderebbe il modo attraverso il quale l'uso di una determinata tecnica legislativa può diventare, in qualche misura, *politica della tecnica*: il ricorso cioè ad armamentari tecnico-giuridici per conseguire risultati politici come, ad esempio, quelli concernenti talune opzioni di bilancio più o meno espansive, più o meno coerenti con i sempre più stringenti vincoli di matrice "europea". In questo caso, tuttavia, anche l'uso della tecnica a fini (esclusivamente) politici può far correre il rischio di compromettere gli esiti della medesima politica di bilancio alla luce del fatto che le (eventuali) conseguenze (negative) di natura finanziaria determinate dalla tecnica del rinvio a momenti futuri in ordine all'equilibrio dei conti pubblici possono inverare ipotesi di scostamento, e quindi verosimilmente di sforamento dei conti (*deficit*), in danno dei cittadini e delle imprese tenuto conto che, nel caso sia della riduzione delle spese sia dell'aumento delle imposte, alla fine, è sempre il cittadino-contribuente a far fronte alle "esigenze" di copertura delle spese.

---

[5] D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it,* 5 settembre 2012.

2. *Impossibilità di una formulazione standard delle clausole. Una breve rassegna delle disposizioni di salvaguardia (2014-2016)*

A questo punto del percorso di ricerca, si deve porre in evidenza, in generale, come non sussista, come certamente si è potuto intuire, una formulazione *standard* della clausola di salvaguardia[6]. È stato sottolineato, infatti, come una sua schematizzazione rischierebbe di renderla inefficace dato che essa deve tenere conto delle peculiarità, cioè delle caratteristiche del singolo onere previsto, delle modalità della sua copertura e soprattutto della sua forma giuridica, la quale, mentre, in passato, rinviava a provvedimenti legislativi plurimi, oggi, invece, necessita puramente e semplicemente di un provvedimento amministrativo, già adeguatamente "coperto" a monte, che individui di volta in volta il suo «contenuto e [le connesse] modalità operative»[7] confermandosi la tendenza in atto che vede, in generale, dal punto di vista giuridico-costituzionale, il rafforzamento dei poteri del Governo in luogo di quelli del Parlamento, in particolar modo in materia finanziaria e di bilancio.

Ciò che può, e anzi deve, essere in qualche misura uniforme è, invece, il criterio – cioè «lo schema di costruzione della clausola di salvaguardia» o il suo processo di definizione[8] – da impiegare al momento della sua utilizzazione secondo un *modus operandi* specifico e, potrebbe dirsi, generale. Volendo semplificare, la clausola di salvaguardia, dal punto di vista contabile, può esplicare i suoi effetti seguendo, per così dire, due linee direttrici: la prima, che opera all'interno di un medesimo onere, la seconda, al di fuori di esso. Nel primo caso, si opererebbe puramente e semplicemente per il tramite della riduzione dell'onere con lo svantaggio, però, di ridurre, conseguentemente, anche le prestazioni a favore di determinati beneficiari o il novero dei medesimi. Nel secondo, cioè al di fuori dell'onere previsto, la *clausola*, nello svolgere la sua funzione di *incremento della copertura*, può essere attivata nell'ambito dello stesso settore economico, o eventualmente

---

[6] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica,* cit., 45; D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196),* cit., 6.

[7] D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196),* cit., 6.

[8] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche. La riforma della contabilità e della finanza pubblica,* cit., 45.

in un altro, per il tramite dell'incremento delle entrate o della riduzione delle spese, le quali ultime possono interessare qualunque amministrazione nell'ambito della stessa missione, che, si ricorda, rappresenta l'obiettivo politico-programmatico del Governo nella sua politica di bilancio, o dello stesso programma.

Dal un punto di vista dell'incidenza delle clausole di salvaguardia sulle manovre di finanza pubblica, il loro ambito oggettuale è alquanto variegato interessando o coinvolgendo svariati settori dell'amministrazione dell'economia, evidenziandosi come lo scopo delle medesime sia, oggi, diventato quasi una *manovra nella manovra*, nel senso che molte di esse divengono uno strumento fondamentale non solo tecnico (al fine del conseguimento dell'equilibrio di bilancio e quale "clausola" di rispetto del terzo comma dell'art. 81 Cost.), ma anche politico, che funziona cioè come una specie di "valvola" con la quale si può "aprire" una breccia agli attuali rigori delle politiche di bilancio. La configurazione della singola *clausola* non presenta particolari differenze dal punto di vista della sua formulazione, in quanto il suo oggetto è pur sempre di natura tecnica dato che indica l'eventuale aumento di una determinata aliquota ovvero la diminuzione di una spesa. Fino all'abrogazione della c.d. "legge finanziaria", le *clausole* utilizzate sono state complessivamente 98, «tutte riferite a previsioni di spesa», ad eccezione di 4 di esse, «in cui è stata prevista una clausola di salvaguardia nonostante si fosse in presenza di autorizzazioni di spesa formulate in termini di limite massimo di spesa». Ben 88 di esse sono state configurate in un mero monitoraggio degli oneri, con il rinvio alla procedimento previsto dall'art. 11-*ter* della l. n. 468 del 1978 e cioè per il tramite dell'adozione delle «conseguenti iniziative legislative». Le altre 10 *clausole* sono state formulate in termini di riduzione delle prestazioni o di ricorso a coperture finanziarie ivi individuate[9]. In una fase successiva, più vicina ai giorni nostri, va registrato che l'utilizzo delle *clausole* ha visto un'impennata negli ultimi anni, tanto che nel solo biennio 2014/2015, fra leggi di stabilità e decreti-legge per favorire la crescita economica e per la riduzione della spesa pubblica, se ne contano 26 delle quali 2 a frequenza annuale. La scelta dell'esame delle *clausole* nel periodo in questione è maturata proprio in ragione del fatto che esse segnano una fase particolare della politica italiana di bilancio, in quanto fortemente condizionata dal diritto dell'Unione europea e dalla crisi economica che insiste sui Paesi del Vecchio continente.

[9] Cfr. D. Cabras, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196),* cit., 5.

I fattori appena ricordati richiamano l'attenzione sul fatto che, in un qualche modo, il ricorso a tale strumento si giustifica nella misura in cui si tenta di dar corpo ad iniziative politico-legislative che provano a svincolarsi dall'impostazione propria del conservatorismo finanziario (cioè le politiche di austerità e quelle contro il *deficit*) adottata nello scenario europeo. Le misure interessate dalle *clausole* sono le più varie: la riorganizzazione dei ministeri, la revisione delle detrazioni d'imposta, l'I.V.A. sui debiti della pubblica Amministrazione, la riduzione dei crediti d'imposta per la parte corrente, il contributo in esito all'Accordo tra lo Stato e le Province Autonome di Trento e Bolzano del 15 ottobre 2014, il risarcimento in favore dei detenuti che hanno subito la violazione dei loro diritti fondamentali, gli interventi per ridurre l'arretrato nel processo civile, il c.d. *bonus* bebé, il concorso delle Regioni a Statuto speciale alla finanza pubblica, il monitoraggio della spesa per le supplenze brevi e saltuarie, e così via.

È d'obbligo, a questo punto, procedere ad una ricognizione, certo non esaustiva ma esemplificativa, di alcune clausole di salvaguardia all'interno di diverse "manovre", riferite, prevalentemente, al ricordato periodo (triennio 2014-206), al fine di evidenziarne l'incidenza sui diversi settori dell'economia e dell'amministrazione, soprattutto in un momento particolarmente complicato per la finanza pubblica italiana, caratterizzato dalle note difficoltà scaturite dalle ondate di crisi che si sono succedute negli ultimi dieci anni. È chiaro che non può che essere una breve rassegna di alcune delle decisioni finanziarie assunte dal Governo "coperte" da clausole di salvaguardia, al fine di porne in luce l'uso attuale e potenziale. Saranno evidenziati, naturalmente, i casi in cui la clausola di salvaguardia, pur se necessaria, è stata, per dir così, "dimenticata" dal legislatore, eludendo, talvolta, anche solo in parte, la norma. Tale sinossi costituisce altresì una "spia", per così dire, della politicità dell'uso delle *clausole* che interessa e riguarda materie ad alto contenuto politico ed economico come, ad esempio, la revisione della spesa, la semplificazione, gli incentivi alle imprese per la tutela dell'ambiente, e così via. Le disposizioni qui selezionate ed esaminate, quali segmenti delle manovre finanziarie (non soltanto quelle contenute nelle leggi di stabilità), dunque, hanno valore solo apparentemente conoscitivo e descrittivo di un fenomeno, che si è definito come una manovra nella manovra, al fine di illustrare, per l'appunto, talune modalità attraverso le quali il Governo prova a mantenere una certa autonomia, a volte anche con taluni artifici, dai rigori (non solo) finanziari posti dal livello eurounitario nella politica di bilancio, come una sorta di riserva della propria sovranità fiscale, anche se, in alcuni casi, con qualche rischio non trascurabile di

natura finanziaria. Tra le misure per contribuire alla revisione/razionalizzazione della spesa pubblica, vengono in evidenza le disposizioni contenute in varie leggi, per lo più approvate (almeno a partire dal 2008) al fine di far fronte alle conseguenze prodotte dalla crisi finanziaria, oltre che di avviare una fase di riordino dei conti in termini sia quantitativi sia di composizione della spesa.

Si tratta, per la verità, di un processo, quello ora evocato (ma che, come si è visto sin qui, sussiste, come tecnica di copertura, benché non in forma così abnorme, già da molto tempo, con modalità in parte differenti) iniziato dal 2010[10], che, talvolta, è stato anche, in qualche misura, non sostenuto adeguatamente soprattutto perché la riduzione della spesa comporta "sacrifici" non sempre accettati benevolmente dalla classe politica e dalla burocrazia poco disposta a rinunciare a taluni *benefit* o a privilegi stratificati negli anni. Come è stato di recente rilevato, è per tale ragione che la spesa che risulta più facile da ridurre risulta essere quella per acquisti diretti (beni e servizi) «perché non va a colpire direttamente il grosso della popolazione e delle *lobby* organizzate»[11]. In ogni caso, appare indubitabile che la decisione di ridurre la spesa pubblica, pur se "ammantata" da "esigenze" di natura eminentemente politica, debba essere giuridicamente "corretta". In molte occasioni, in realtà, essa è stata fondata o, quanto meno, è stata "comunicata", come se fosse di natura esclusivamente tecnica. Va evidenziato, a tale proposito, che qualunque decisione che incide sul bilancio non può non avere una natura politicamente orientata dato che comporta comunque una scelta per quel che concerne non soltanto i saldi di finanza pubblica ma anche i singoli stati previsionali.

Il percorso di ricerca seguito ha, infine, l'obiettivo di tentare una classificazione delle clausole di salvaguardia, utilizzando un approccio di tipo deduttivo, cioè attraverso l'analisi dei differenti contenuti delle *clausole* come previste dalle singole leggi di finanza pubblica, per poi procedere ad un'ipotesi di classificazione per quanto concerne il loro oggetto. Come si è detto in precedenza, infatti, il legislatore, in base alla legge di contabilità e finanza, non può formulare forme *standard* delle *clausole* dovendo individuare il loro contenuto ogni volta che decide di prevederle nelle leggi che compor-

[10] Rileva C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e come si può tagliare,* Feltrinelli, Milano, 2015, 17, che, ad esempio, «dal 2009 al 2013 la spesa dei Comuni si è ridotta del 4 per cento, quella delle amministrazioni centrali (…) del 5 per cento, quella delle Regioni, esclusa la sanità, del 17 per cento, quella delle Province del 21 per cento».

[11] C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e come si può tagliare,* cit., 19.

tano oneri per il bilancio. L'esame delle singole *clausole*, per l'appunto, ha lo scopo di evidenziare le modalità attraverso le quali il legislatore assume decisioni inerenti la copertura degli oneri (in riduzione dello stanziamento o aumentando le imposte) e consente di prendere visione di altre *species* applicative del *genus* clausola di salvaguardia.

3. *La politica della c.d. spending review*

La politica della c.d. *spending review*[12] (revisione della spesa pubblica), inaugurata nel 2007 (governo Prodi)[13] e proseguita con una certa decisione dal governo Monti[14], ha provato a dare un certo, anche invero altalenante, impulso nella direzione della riduzione della spesa pubblica. Si tratta, come è noto, della «nuova frontiera delle politiche di risanamento finanziario e di efficientamento degli apparati pubblici», che, tuttavia, non ha prodotto, almeno sinora, risultati apprezzabili su tale versante perché non «è stata abbinata ad un efficace strumento legislativo di intervento sulla spesa storica»[15]. Tale *politica* è stata per lo più discontinua e non organica, dunque, affatto incisiva. Essa è stata strutturata alla luce del criterio del risparmio funzionale e non strategico, allo scopo di garantire l'invarianza dei saldi e, presumibilmente, l'erogazione dei servizi ai cittadini, «con la conseguenza che obiettivi prioritari diventano migliorare l'efficienza dei servizi prodotti e ridurre i consumi non necessari, nella misura in cui sono ridotti i fondi»[16]. L'obiettivo

---

[12] L. Hinna, M. Marcantoni, Spending review. *È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?,* Donzelli, Roma, 2012; F. Bilancia, Spending review *e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?,* in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2014; C. Franchini, *La* spending review *e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 21 gennaio 2016.

[13] S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, cit., 54.

[14] Si ricorderà come, in quel momento storico, il Parlamento concesse la fiducia al Governo in una situazione definita emergenziale, data la pressione dei mercati finanziari e comunque «in un passaggio congiunturale critico, se non drammatico (C. Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?,* cit*.,* 9». Si tratta un "capitolo" che dischiuderebbe ulteriori profili di riflessione in ordine alla marginalizzazione del Parlamento finanche nel momento costitutivo del Governo: v. A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it,* 23 novembre 2011.

[15] R. Perna, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana,* in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 40.

[16] S. Nicodemo, *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, cit., 55.

fondamentale della c.d. *spending review* è quello di superare la «logica incrementale delle decisioni di finanza pubblica» per approdare ad una «logica di puntuale programmazione dei fabbisogni, le cui grandezze di bilancio non dipendono dagli stanziamenti dell'anno precedente, ma vengono periodicamente riconsiderate al fine di verificarne l'utilità e la permanente validità nel tempo»[17].

Come si accennava, il percorso è risultato, al piano pratico, ondivago perché, anche dinanzi ai propositi contenuti nei vari Documenti di economia e finanza, la c.d. *spending review,* "coperta" dalle clausole di salvaguardia, è stata molto limitata. Basti pensare alle previste misure di riduzione delle norme di vantaggio fiscale, contenute in diverse disposizioni normative, che puntava a ridurre gli oltre 400 strumenti di *favor*, perlopiù in termini di esenzione, cioè con misure poi adottate sotto forma di "taglio lineare" con il decreto-legge n. 138 del 2011[18]. La *clausola* avrebbe funzionato proprio quale strumento di "taglio" di tali "favori" fiscali in assenza di una riforma che avrebbe dovuto "eguagliare" l'auspicato risparmio di spesa. La misura in questione, poi, sarà sostanzialmente "ritirata" con un'inaspettata "inversione di rotta" (attuata sotto la pressione di taluni gruppi parlamentari e di un montante dissenso da parte dell'opinione pubblica) attraverso l'introduzione di una nuova strutturazione della (prevista) clausola di salvaguardia[19], la quale avrebbe funzionato in forma automatica come incremento delle aliquote dell'I.V.A.[20]. La successiva legge, quella più nota come della *spending review*, consegnava poi alla legge di stabilità per il 2013 il compito di por mano alla riduzione o alla eliminazione delle agevolazioni fiscali *de quibus* al fine di evitare il paventato aumento dell'imposizione indiretta: tale circostanza è stata scongiurata, per così dire, dal Parlamento, il quale, al contrario, non solo non provvide ad approvare la disposizione con la quale avrebbe dovuto "seguire" l'indirizzo politico di natura riduttiva

---

[17] L. Mercati, *Le nuove regole in materia di contabilità e finanza pubblica,* cit., 9.

[18] Nella misura del 5 per cento per il 2012, con un aumento di entrate pari a 4 miliardi e del 20 per cento per il 2013 con un previsto aumento delle entrate pari a 16 miliardi, 20 miliardi a partire dal 2014: cfr. decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo",* convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

[19] Art. 18, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici",* convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

[20] La mancata realizzazione dei "tagli" sarebbe stata finanziata, dal 1 ottobre 2012, con l'aumento delle aliquote dell'I.V.A. del 2 per cento per quelle attestate al 21 e al 10 per cento.

della spesa da parte del Governo, ma, anzi, inserì una nuova norma con la quale venivano incrementate le detrazioni (in particolare, quelle per figli a carico)[21]. In questa occasione, per dir così, il Parlamento "ebbe la meglio" sul Governo riuscendo a far valere le ragioni del sostegno delle classi sociali più bisognose delle detrazioni fiscali, anche in considerazione del fatto che, proprio in quel lasso di tempo, la spesa sociale veniva già abnormemente ridotta per far fronte alle esigenze di carattere finanziario derivanti dalla crisi. In una fase a noi più vicina, il decreto-legge n. 66 del 2014[22], noto come il decreto degli 80 euro (il c.d. "decreto Renzi"), prevede la rideterminazione dei programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale[23], dispone la riorganizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, i quali sono tenuti ad assicurare un risparmio di spesa complessivo pari a 240 milioni per il 2014[24], e stabilisce le modalità di pagamento dei debiti della pubblica Amministrazione per far fronte ai quali è previsto il monitoraggio del maggior gettito dell'I.V.A. previsto per ottemperare agli obblighi dei suddetti arretrati di pagamento da parte delle diverse pubbliche amministrazioni[25]. Ciò non ostante, le esigenze di riduzione della spesa pubblica sono rimaste pressanti proprio perché lo scenario a

---

[21] Cfr. M. Aulenta, Tax expenditures *nelle imposte erariali*, in A.F. Uricchio, M Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015, 50-51.

[22] Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*.

[23] Art. 8, c. 11, decreto-legge n. 66 del 2014. Entro 30 giorni dalla sua entrata in vigore un d.P.C.M. deve ridefinire le autorizzazioni di spesa relative alle spese militari in maniera da assicurare un risparmio pari a 400 milioni. Nelle more dell'adozione del provvedimento, le somme stanziate sono accantonate e rese indisponibili le somme destinate alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale.

[24] Art. 16, commi 1-3, decreto-legge n. 66 del 2014. La disposizione in parola rinvia ad d.P.C.M., previa verifica da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'individuazione delle singole voci di spesa da ridurre e, nelle more di adozione del provvedimento, – da concretizzare entro 15 giorni dalla data di conversione del citato decreto legge – le somme stanziate per i ministeri sono accantonate e rese indisponibili.

[25] Art. 50, decreto-legge n. 66 del 2014. Qualora dal monitoraggio, svolto ad opera del M.E.F., non dovesse riscontrarsi l'indicato risparmio (650 milioni) il Ministro dell'Economia dispone l'aumento delle accise sui prodotti energetici, sugli alcolici e sui tabacchi secondo quanto previsto dalla direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008, *relativa al regime delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE*. L'aumento delle accise è stato poi applicato in forza dell'art. 1, c. 697 della legge di stabilità per il 2015 [legge 23 dicembre 2014, n. 190, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"*].

medio termine prevedeva che, in assenza di ulteriori riduzioni, sarebbe stato necessario procedere ad aumenti delle imposte per raggiungere gli obiettivi di *deficit* stabiliti dal Governo (cioè per il tramite delle clausole di salvaguardia)[26].

Sempre nell'ottica della c.d. *spending review* l'art. 2, c. 1, del decreto-legge n. 4 del 2014[27] prevede la soppressione dei commi 575 e 576 della legge di stabilità per il 2014[28] relativi alle detrazioni d'imposta (entro il 31 gennaio 2014) ai fini del conseguimento degli obiettivi di risparmio derivanti dalla razionalizzazione e dalla revisione della spesa da conseguire entro il 31 luglio 2014, mediante il ridimensionamento delle strutture, la riduzione delle spese per beni e servizi nonché l'ottimizzazione dell'uso degli immobili[29]. La legge di stabilità per il 2014 prevede, inoltre, la diminuzione delle agevolazioni e delle riduzioni fiscali per assicurare maggiori entrate, nel triennio 2015-2017, per complessivi 20 miliardi a meno che non vengano emanati provvedimenti che reperiscano risorse volte alla riduzione della spesa pubblica[30]. È stato, poi, appositamente istituito un fondo per la riduzione della pressione fiscale alimentato dalle risorse rese disponibili proprio dal processo della *spending review*, oltre che dalle norme di contrasto dell'evasione fiscale[31] e, infine, recentemente, talune misure di riduzione della spesa hanno riguardato, tra l'altro, la digitalizzazione dei provvedimenti amministrativi nelle scuole e la ridefinizione delle piante organiche del personale[32].

---

[26] Cfr. C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e come si può tagliare,* cit., 29.

[27] Decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, *"Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi"*.

[28] Legge 27 dicembre 2013, n. 147, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"*.

[29] Fino all'adozione dei provvedimenti conseguenti sono previsti accantonamenti i quali, in caso di scostamento dagli obiettivi previsti, vengono automaticamente tramutati in riduzione di stanziamenti. Tale meccanismo è stato poi disattivato con decreto del Ministro dell'Economia, che ha consentito di conseguire un risparmio complessivo di 710 milioni.

[30] Art. 1, c. 430, l. n. 147 del 2013.

[31] Art. 1, commi da 431 a 435, l. n. 147 del 2013.

[32] Il riferimento è alla legge di stabilità del 2015, la quale prevede (ai commi 334, 335 e 336, dell'art. 1) un risparmio di 17 milioni di euro nel 2015 e di 51 milioni nel 2016, risparmio il quale, se non realizzato, importa l'attivazione automatica della clausola di salvaguardia sullo stanziamento del capitolo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca relativo alle spese rimodulabili per beni e servizi.

4. *L'inversione contabile (la c.d. reverse charge) e i problemi di liquidità delle imprese. Intersezioni con il diritto dell'Unione europea*

Oltre alle misure adottate nell'ambito della c.d. *spending review* le clausole di salvaguardia possono contenere una sorta di "doppio *standstill*" (sospensione dell'efficacia della norma). Uno, per così dire, intrinseco alle *clausole* medesime (condizione sospensiva dell'efficacia della disposizione), un altro "subordinato" alla previa valutazione svolta dalla Commissione in ordine ai profili giuridici e finanziari dell'intervento[33]. Si tratta di disposizioni che, tra l'altro, hanno come obiettivo quello di dar prova di migliorare i saldi di finanza pubblica dinanzi alle istituzioni dell'Unione europea deputate al controllo, anche preventivo, dei conti pubblici nazionali. In questo secondo scenario, infatti, viene effettuata una valutazione *ex ante* dell'intervento concernente gli eventuali effetti negativi sui conti pubblici. A tale proposito, si prenda quale esempio la già citata legge di stabilità del 2015 (comma 629) concernente la c.d. *reverse charge*, un meccanismo in base al quale viene invertito l'onere di corresponsione dell'I.V.A. dal venditore all'acquirente. Trattandosi di normativa coperta da disciplina comunitaria il Governo ha dovuto sottoporre la misura in questione al vaglio della Commissione per verificarne la compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Nel caso di decisione negativa sarebbe scattata la clausola di salvaguardia prevedendo una disposizione alternativa di maggiore entrata, "eludendo", in tal modo, gli eventuali "rilievi" posti dalla Commissione. In effetti, la Commissione ha poi deciso che la *reverse charge*, per la quale l'Italia aveva richiesto la sua applicazione in deroga[34], contrastava con le norme contenute nella direttiva europea sull'I.V.A.[35]. L'inversione contabile, in realtà, è uno strumento che può produrre alcune criticità soprattutto per quel che concerne la liquidità delle imprese e dei loro programmi di investimento, e non è considerata come una garanzia della buona riuscita della lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale.

La legge di stabilità per il 2016 ha esteso la disciplina della *reverse charge* anche alle prestazioni di servizi resi dalle imprese consorziate nei confron-

---

[33] P. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, cit., 6.

[34] La citata legge di stabilità prevede che la disposizione di cui al comma 7, lett. *b*) è subordinata al rilascio del Consiglio dell'U.E. della deroga alla normativa comunitaria di riferimento. Nel caso di diniego il direttore della Agenzia delle dogane e dei monopoli è tenuto a provvedere, entro il 30 giungo 2015, all'aumento delle accise sui carburanti per 988 milioni di euro.

[35] Art. 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, *relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.*

ti del consorzio di appartenenza qualora quest'ultimo abbia ottenuto una commessa pubblica in forza della quale esso sia obbligato a pagamenti da effettuare nella forma dello *split payment*, uno strumento di versamento in base al quale, per le operazioni effettuate nei confronti degli enti pubblici al fornitore, viene erogato solo l'importo del corrispettivo dovuto al netto dell'I.V.A. che viene versata direttamente all'erario[36].

5. *La legge c.d. "spalma-incentivi" e la rimodulazione delle tariffe energetiche: un esempio di incentivazione economica "verde"*

Spostando l'attenzione sul versante della politica degli aiuti pubblici, si possono prendere in considerazione gli incentivi alle imprese relativi all'erogazione delle tariffe dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, il cui finanziamento, "spalmato" su 24 anni, è stato reso possibile grazie alle clausola di salvaguardia. A tale proposito, occorre ricordare che, proprio per quel che concerne i cosiddetti "incentivi verdi", già nel 2012 scattò la clausola di salvaguardia perché il costo complessivo della misura di incentivo superò il tetto stabilito dal Governo, con la conseguenza che la parte residua dell'intervento agevolativo fu "pagata", per così dire, dai contribuenti in termini di aumento delle tariffe energetiche.

Con l'obiettivo precipuo di ridurre la bolletta elettrica, l'art. 26 legge 11 agosto 2014, n. 116[37] (c.d. "legge competitività"), prevede che le dette tariffe vengano rimodulate[38] in funzione della loro sostenibilità finanziaria attraverso il meccanismo della cessione del diritto di riscossione degli

---

[36] Anche per quel che concerne la disposizione da ultima citata è necessaria l'autorizzazione da parte della Commissione europea.

[37] *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea".* L'art. 26, della legge n. 116 del 2014 persegue l'obiettivo di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».

[38] Secondo tre opzioni differenti: riduzione dell'incentivo e contestuale prolungamento del periodo di validità dell'incentivazione da 20 a 24 anni, rimodulazione dell'agevolazione in base ad una tempistica a finestra duplice, una prima di fruizione dell'incentivo in misura ridotta, una seconda di incremento della quota di incentivo in egual misura, di durata ventennale; mantenimento del periodo di durata di vent'anni dell'intervento agevolativo ma con il taglio del 6-8 per cento in ragione della grandezza dell'impianto. L'elemento di maggiore criticità della disposizione *de qua* sta nella sua retroattività dato che incide su investimenti già effettuati da parte delle imprese.

incentivi ad un istituto bancario, il quale subentra ai beneficiari rendendo disponibile, a monte, cioè anticipando, 30 miliardi di euro. Anche tale intervento è subordinato alla valutazione, da svolgersi a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della sua compatibilità con gli impegni concernenti il miglioramento della qualità dell'ambiente a livello europeo e con gli obblighi giuridici soprattutto per quel che concerne la disciplina sul divieto di concessione degli aiuti di Stato alle imprese, da sempre vera spina nel fianco dei governi degli Stati europei. Sta di fatto, però, che una misura siffatta, riduttiva del monte incentivi (il c.d. "conto energia") in favore delle imprese, che, quindi, sottrae risorse agli investimenti, non costituisce uno stimolo all'innovazione tecnologica e ai progetti di ricerca e sviluppo, i quali, invece, sono ritenuti un elemento importante quale fattore della crescita economica sana e sostenibile e considerati compatibili con il diritto dell'U.E. a tal punto da prevedere l'esenzione dalla notifica preventiva alla Commissione dei regimi di aiuti di Stato alle imprese[39]. Il già citato art. 26, c. 3 della legge n. 116 del 2014[40], incidendo sugli investimenti già effettuati, è stato ritenuto che possa porre problemi anche di legittimità costituzionale[41] perché, per effetto della norma *de qua*, mutano le condizioni contrattuali contenute nella Convenzione a suo tempo stipulata con il Gestore dei servizi energetici (GSE), qualificata come pubblica amministrazione alla luce delle attribuzioni a questo assegnate dal d. lgs. n. 28 del 2011[42]. In base alla normativa in questione, l'impresa beneficiaria ha sottoscritto un contratto accessivo ad un provvedimento di riconoscimento della tariffa incentivante e, pertanto, la questione giuridica non attiene tanto alla esecuzione del contratto medesimo quanto alla modifica del regime di aiuti pubblici a suo tempo riconosciuti e consolidati nelle singole convenzioni stipulate dai titolari degli impianti di fonti di energia fotovoltaici. Viene in evidenza come la stessa quantificazione dell'incentivo economico dipenda dalle modalità di produzione dell'energia, come del resto sancito dall'art.

---

[39] In proposito, v. già l'art. 23, Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria),* in GUUE L 214 del 9 agosto 2008; nonché l'art. 41, del citato Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014.

[40] Rubricato *"Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici"*.

[41] Ordinanza Tar Lazio n. 315 del 1 settembre 2015.

[42] Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, *"Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE"*.

133, lett. *o*), del d. lgs. n. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo)[43] alla luce del nesso di strumentalità tra l'agevolazione e la convenzione, da una parte, e la produzione di energia rinnovabile, dall'altra, oltre che alla fase di procedimentalizzazione dell'erogazione dell'incentivo[44].

In definitiva, l'accesso all'aiuto pubblico si concretizza per il tramite della adesione del beneficiario alla convenzione con la G.S.E. il quale eroga l'incentivo. La violazione del diritto soggettivo all'incentivo economico appare del tutto evidente nella misura in cui la succitata situazione giuridica soggettiva, fondata su un contratto di diritto privato, viene incisa dalle modifiche delle condizioni contrattuali in essere. La regolamentazione dei rapporti giuridici tra il beneficiario e il gestore è tipica del rapporto concessorio alla luce del quale, «accanto al provvedimento di concessione, l'amministrazione concedente e il privato concessionario concludono un contratto c.d. accessivo per la disciplina delle rispettive obbligazioni»[45]. Obbligare l'impresa beneficiaria ad esercitare – peraltro entro il 30 novembre 2014 – una delle tre opzioni previste dalla legge, tutte peggiorative della situazione preesistente, determinerebbe «una lesione immediata e diretta della propria situazione giuridica soggettiva, coincidente con la pretesa al mantenimento dell'incentivo» come regolamentato dalla convenzione[46]. Sembrerebbe, oltre tutto, che la legge in esame sia riconducibile alla categoria delle leggi-provvedimento[47], posto che essa contiene disposizioni «rivolte ad un numero determinato di destinatari»[48], si traduce «in regole dell'agire concreto»[49] determinato da «particolari esigenze»[50] e attrae nella sfera legislativa la «disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'auto-

---

[43] Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *"Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo".*

[44] Tar Lazio n. 08613/2015 del 23 giugno 2015, punto 3, *cons. dir.*

[45] Tar Lazio n. 08613/2015, cit., punto 3, *cons. dir*.

[46] Tar Lazio n. 08613/2015, cit., punto 3, *cons. dir.*

[47] Sull'ammissibilità delle leggi-provvedimento, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico,* V ed., Utet, Torino, 1982, 239; F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto,* Giappichelli, Torino, 2002, 25 ss.; v., inoltre, la nota 52.

[48] Corte cost. n. 137 del 2009, punto 2, *cons, dir*., con nota di R. Dickmann, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., sent. n. 137/2009),* in *Federalismi.it,* 3 giugno 2009.

[49] Corte cost. n. 20 del 2012, punto 5.1, *cons. dir*., con nota di Q. Camerlengo, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio,* in *Forumcostituzionale.it*; Corte cost. n. 137 del 2009, punto 2, *cons dir*.

[50] Corte cost. 270 del 2010, punto 7.2, *cons. dir.*

rità amministrativa»[51]. Occorre sottolineare, peraltro, che le suddette leggi sono costituzionalmente legittime se rispondano a precisi criteri al fine di scongiurare ipotesi di disparità di trattamento in violazione dell'art. 3, c. 1, Cost., considerato il suo contenuto derogatorio e particolare[52]. La legge in esame, dunque, nel prevedere la "ottimizzazione" della gestione dei tempi di raccolta ed erogazione dell'aiuto pubblico, anche per sostenere le politiche statali volte a incentivare le imprese erogatrici di energie rinnovabili, si rivolge, in modo particolare, ai *soli* titolari di impianti fotovoltaici che sviluppano una determinata potenza, disciplina in modo puntuale la rimodulazione (e la riduzione) degli incentivi e stabilisce le modalità di esercizio di una delle tre opzioni e la eventuale sanzione in caso di mancato esercizio della medesima, finendo per «esercitare competenze sostanzialmente amministrative perché non si limita a fissare un obiettivo ma disciplina specificamente le modalità e l'entità delle rimodulazioni»[53].

La questione che ci occupa fa riferimento al principio del legittimo affidamento, che, secondo la Corte costituzionale, «costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori»[54]. La stessa Corte, in altra occasione[55], ha avuto modo di precisare come, nei rapporti di durata, rileva non soltanto «il generico affidamento in un quadro di normativa dal quale scaturiscono determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione» ed una certa categoria

[51] Corte cost. n. 241 del 2008, punto 6.4, *cons. dir*., con nota di A. Cardone, *Nuovi sviluppi (*rectius*, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Forumcostituzionale.it.*

[52] Come emerge dal complesso delle motivazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013, in particolare, nei punti 7.2, 12.1, *cons. dir*. Su tale sentenza, v. i commenti svolti da V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013,* in *Rivista Aic*, n. 3, 2013; R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva",* in *Forumcostituzionale.it*; M. Massa, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali,* in *Forumcostituzionale.it*, 17 giugno 2013; G. Bucci, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali,* in G. Luchena, V. Teotonico (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali,* Cacucci, Bari, 2015, 92 ss.

[53] Tar Lazio n. 08613/2015, cit., punto 3, *cons. dir*.

[54] Corte cost. n. 236 del 2009 e 154 del 2013, punto 5.2, *cons. dir*.; 64 del 2014. giurisprudenza della Corte costituzionale puntualmente richiamata nell'ordinanza del Tar Lazio, cit., punto 4.1., *cons. dir*.

[55] Corte cost. n. 92 del 2013.

di operatori economici[56]. L'affidamento, dunque, sempre secondo la Corte, appare «rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione»[57]. I termini della questione andrebbero risolti sul piano della ragionevolezza complessiva dell'operazione «da apprezzarsi in un quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che "una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuale, sia anche collettivi»[58]. Nel caso *de quo* la penalizzazione subita dagli operatori economici non sembrerebbe «adeguata», cioè proporzionata, e comunque non vi sarebbero «contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo che valgano a bilanciare le posizioni delle parti»[59]. Va notato, oltre tutto, che anche la Corte di giustizia, fino a qualche tempo fa piuttosto ostile a far valere il legittimo affidamento dinanzi ad un aiuto di Stato in base al criterio dell'operatore economico "diligente" ed "informato" sulla procedura di concessione dell'incentivo[60], ha riconosciuto, nei rapporti economici, la possibilità di valer tale principio quando «un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative» nell'operatore economico soprattutto quando questi non è in grado di prevedere l'adozione di provvedimenti che possano ledere i suoi interessi[61].

Gli "aiuti pubblici verdi" contenuti nella legge c.d. "spalma incentivi", allora, oltre ad essere "gravati", in prima battuta, dal peso di una non completa copertura degli oneri ad essa sottostanti, dovranno, in seconda battuta superare, a breve, anche il vaglio di costituzionalità[62], in esito al quale

---

[56] Si tratta dei titolari di aziende di deposito delle vetture (v., in proposito, l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 contenente *"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici",* convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326).

[57] Corte cost. n. 92 del 2013, punto 5, *cons dir*.

[58] Corte cost. n. 92 del 2013, punto 5, *cons dir.*

[59] Corte cost. n. 92 del 2013, punto 7, *cons dir.*

[60] C. Giust. CE 14 gennaio 1997, causa C-169/95, *Spagna c. Commissione*, in *Raccolta*, I-135; C. Giust. CE 19 settembre 2002, causa C-336/00, *Republik Österreich c. M. Huber,* in *Raccolta*, I-7699. In dottrina, G. Strozzi, *Gli aiuti di Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea, Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, 401.

[61] C. Giust. UE 10 settembre 2009, causa C-201/08, *Plantanol Gmbh & Co. Kg c. Hauptzollamt Darmstadt*, punto 53 *cons. dir*.

[62] La prima udienza si è svolta il 6 dicembre 2016.

potrebbe prospettarsi un ancor più difficoltoso percorso di copertura degli oneri, i quali, in virtù di una sentenza di accoglimento, potrebbero assumere una dimensione quantitativa non trascurabile per il bilancio pubblico. In questo caso, dunque, sembrerebbe che la clausola di salvaguardia, la quale, in origine, era stata prevista per far fronte ad un certo onere finanziario (gli incentivi), individuato con un certo importo, sia rimasta, per dir così, "attiva" ma per una quota differente, cioè più bassa. La norma, dunque, avrebbe così inciso sulle situazioni giuridiche dei soggetti che, in origine, avevano fatto affidamento sulle disposizioni di legge istitutive dell'aiuto pubblico. In tal modo, sembra che la riduzione della quota stanziata nel bilancio possa aver fatto sorgere legittime aspettative nell'operatore economico, compromettendo la posizione giuridica dell'impresa la quale proprio in base alla previsione di legge può essere stata "incentivata" o "mossa" a programmare e sviluppare un programma di investimenti. In tal caso, la disposizione contenente la "riforma" della prima clausola di salvaguardia sembra essere tecnicamente compatibile con quella successiva: essa si giustifica con il nuovo assetto del bilancio, ne rispetta, per la parte che la riguarda, l'equilibrio e definisce una nuova copertura della spesa, concernente un medesimo oggetto, ancorché rimodulato. Viene così adempiuto l'obbligo costituzionale di cui all'art. 81, c. 3, Cost. e l'automatismo previsto dall'art. 17 della legge di contabilità.

6. *Le norme per la semplificazione del processo civile e il contributo unificato. Aumento dei costi processuali e diritto di difesa*

Per far fronte alle minori entrate derivanti dall'introduzione della disciplina sulla improcedibilità della negoziazione obbligatoria (art. 3 della legge n. 162 del 2014[63]), sulla convezione di negoziazione assistita da un avvocato per la soluzione consensuale di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio in assenza di figli minori o non autosufficienti (art. 6, l. 162/2014), e sulla semplificazione dei procedimenti di separazione personale o di divorzio (art. 12, l. 162/2014), è prevista la riduzione, nel triennio 2014-2016, del Fondo per interventi strutturali in

[63] Art. 22 della legge 10 novembre 2014, n. 162, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 132 *"Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"*.

materia di politica economica[64]. A conferma delle modalità con le quali viene "attivata" la clausola di salvaguardia, il Ministro, in questo caso quello della Giustizia, dispone il monitoraggio semestrale delle minori entrate derivanti dall'attuazione della normativa *de qua* e riferisce in merito al Ministro dell'Economia e delle Finanze. Ove si verifichino o siano in procinto di verificarsi variazioni rispetto alle previsioni, il Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, provvede all'aumento degli importi del contributo unificato[65] nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio. Sembra trattarsi di una misura di salvaguardia che, come si vede, nel coprire gli *oneri* previsti per migliorare/velocizzare taluni procedimenti giudiziari, potrebbe comportare, nel caso non fossero coperti dalle entrate (o da tagli alla spesa), un (ulteriore) aumento dei contributi unificati (cioè dei costi processuali), incidendo sul diritto di difesa che diverrebbe sempre più oneroso per i cittadini. Va considerato, oltre tutto, che la natura tributaria del contributo unificato è quella di una tassa che il cittadino versa quale contropartita del servizio alla collettività erogato dallo Stato sociale, in una misura, però, ritenuta, ora, eccessiva o quanto meno non adeguatamente bilanciata «tra prestazioni e contributi che consentono il corretto esercizio (e tutela dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione)»[66].

Come si può agevolmente notare, anche questo caso coinvolge il tema della garanzia dei diritti sociali che potrebbero essere sacrificati in ragione della mancata copertura degli oneri derivanti dall'introduzione di una riforma, che, benché ritenuta di grande rilievo, potrebbe finire per gravare sui contribuenti in maniera tale da compromettere, però, il godimento di diritti sociali fondamentali quale quello dell'accesso alla giustizia in condizioni di uguaglianza dato che, verosimilmente, ad essere "penalizzati" non sarebbero tanto, o non solo, le imprese che, in teoria, potrebbero avere maggiori disponibilità economiche, quanto, per l'appunto, la fasce più de-

---

[64] Art. 10, c. 5, decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, *"Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica",* convertito, con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307. Le minori entrate sono valutate complessivamente in 4.364.500 milioni di euro annui (riduzione per il mancato introito del contributo unificato nel caso in cui il raggiungimento dell'accordo escluda il ricorso alla via giudiziaria *ex* art. 3 della legge n. 282 del 2004).

[65] Art. 13 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)".*

[66] Cfr. R.G. Rodio, *Alcuni rilievi costituzionali sul contributo unificato nel processo amministrativo,* in *Osservatorioaic.it,* novembre 2014, 2; inoltre, v. R. Lugarà, *Dis-eguaglianza e obblighi contributivi: il caso del contributo unificato nel processo amministrativo*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, 315 ss.

boli della società, in aperto contrasto con il principio della capacità contributiva stabilito dall'art. 53 Cost.

7. *Il problema dei problemi: la sterilizzazione delle clausole*

In un certo senso, si è detto, in qualche modo anche provocatoriamente, che clausole di salvaguardia si presentano, oggi, come una *manovra nella manovra* nel quadro delle decisioni di finanza pubblica, considerato il loro alto numero e, conseguentemente, il cospicuo valore finanziario in valore assoluto, un aspetto che, ovviamente, non incide sotto il profilo giuridico. La legge di stabilità per il 2016, ad esempio, contiene disposizioni che, da un lato, disattivano talune clausole di salvaguardia, dall'altro, differiscono nel tempo la loro attivazione, mantenendo inalterati i loro effetti potenziali. Si rileva, da questo punto di vista, una tendenza volta, per dir così, alla cautela nell'attivazione delle *clausole*, mentre, più spesso, per ragioni economiche (situazione di crisi) o politiche (difficile far "digerire" il peso dell'aumento dell'imposizione fiscale su famiglie e imprese) le *clausole* vengono "neutralizzate" o "sterilizzate". Può accadere, in altre parole, che il Governo, resosi conto di non poter disinnescare definitivamente talune clausole di salvaguardia (scongiurando, in particolare, l'aumento della pressione tributaria), decida di congelare le medesime promovendo, perlopiù nel disegno di legge di bilancio o, comunque, in una manovra correttiva, una disposizione di scivolamento temporale, lasciando così in sospeso la copertura, con l'obiettivo di procrastinare gli effetti ad un momento successivo (confidando, magari, nell'incremento delle entrate fiscali). La manovra di finanza pubblica per il 2016, ad esempio (che impegna 16,8 miliardi, ma che per gli anni successivi ha potuto soltanto alla esclusione di taluni inasprimenti di natura fiscale: 11,1 miliardi per il 2017 e 9,5 miliardi per il 2018 e 20 per i due anni successivi[67]), sotto la rubrica "*eliminazione aumenti accise I.V.A.*" (*id est*: cancellazione delle clausole di salvaguardia), si propone di incentivare la crescita per il tramite della riduzione del carico fiscale. Si tratta della sterilizzazione di tre *clausole* presenti in precedenti leggi di stabilità, fra cui quella ereditata dal Governo Letta[68] sulla riduzione

[67] Restano "attive", a partire dal 2017, l'incremento della aliquota I.V.A. dal 10 per cento al 13 per cento dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. *a*), l'incremento della aliquota I.V.A. dal 22 per cento al 24 per cento (art. 3, c. 2, lett. *b*) e dal 2018, l'incremento della aliquota I.V.A. dal 24 al 25 per cento (art. 3, c. 2, lett. b) e l'aumento delle accise sui carburanti (art. 3, c. 2, lett. *c*).

[68] Art. 1, c. 430, l. n. 147 del 2013.

delle *tax expenditures*[69], che stabiliva aumenti di aliquota e riduzioni nelle deduzioni e detrazioni fiscali prevedendo maggiori entrate per 3,3 miliardi per il 2016 e 6,3 miliardi a partire dal 2017; quella ereditata dalla prima legge di stabilità del Governo Renzi[70] relativa all'aumento delle accise sulla benzina (0,7 miliardi) al fine di garantire la copertura derivante da eventuali declaratorie di incompatibilità "comunitaria" (in effetti verificatesi come quella sulla *reverse charge*) e, da ultima, quella contenuta nel comma 718, sempre della legge di stabilità per il 2015 (l. 190 del 2014), con la quale si prevedeva un aumento dell'I.V.A. dal 10 al 12 per cento e dal 22 al 24 per cento per il 2016 e di un altro punto a partire dal 2017 con una ulteriore maggiorazione dal 2018[71] (che dovrebbe produrre un impatto espansivo pari ad 1,2 punto di P.I.L. reale[72]). Dal punto di vista tecnico, le precedenti *clausole*, per dir così, ancora attive, «recavano aumenti di prelievo "a tempo" (72 miliardi fra il 2016 e il 2018), talché l'intervenuta disattivazione (per oltre 37 miliardi), e si configurano, sul piano contabile e normativo, come una riduzione di prelievo»[73]. È stato sostenuto che, ove attivate, le dette clausole di salvaguardia avranno l'effetto di deprimere i consumi in una situazione di crisi economica non ancora alle spalle. L'intervento in parola mira, dunque, a sforbiciare le clausole di salvaguardia, per dir così, ancora "in bilico", da un lato, eliminando alcune di esse, dall'altro, riducendole. L'effetto attribuito alle tre clausole di salvaguardia contenute nella legge di

---

[69] Parzialmente disattivata dal decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, "*Disposizioni urgenti per la finanza pubblica*".

[70] Art. 1, c. 632, l. n. 190 del 2014.

[71] L'art. 9 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 modifica l'art. 1, c. 718, della l. 190 del 2014 dimezzando le clausole di salvaguardia ivi previste. Si tratta dell'avvio della sterilizzazione delle "clausole" concernenti l'aumento dell'I.V.A. e delle accise. A far data dal 1 gennaio 2018, dunque, l'aliquota I.V.A. aumenterà all'11,5 per cento anziché al 13 per cento, per crescere ulteriormente al 12 per cento nel 2019 e al 13 per cento nel 2020. L'aliquota ordinaria salirà al 25 per cento nel 2018 e nel 2019 al 25,4 per cento, anziché al 25,9 per cento, per tornare al 25 per cento nel 2021. Il Governo individua chiaramente l'aumento dell'I.V.A. anziché rinviare ancora una volta l'attivazione delle clausole. Si diceva, infatti, che le nuove regole per la formazione della legge di bilancio non dovrebbero contenere provvedimenti di questo tipo ma prevedere soluzioni di natura strutturale, impedendo il ricorso a rinvii, tecnica finora invalsa per quel che concerne l'utilizzo delle clausole di salvaguardia.

[72] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* novembre 2015, 6. Sul ruolo della Corte dei conti per quel che concerne il controllo degli equilibri di bilancio, v., tra gli altri, D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 1 maggio 2013.

[73] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* cit., 10.

stabilità per il 2016 che, «da sole, spiegano il 60 per cento delle riduzioni di prelievo quantificate per il triennio e i tre quarti intestati alle famiglie»[74], potrebbe rivelarsi assai limitato. Nel complesso, infatti, la legge di stabilità per il 2016 presenta elementi di incertezza in ordine al gettito futuro, proprio con riferimento alla clausole di salvaguardia (alle quali, come è stato rilevato, si continua a fare «crescente ricorso»[75], come avvenuto negli anni precedenti), che, con riferimento al triennio 2017-2019 ammontano a 54 miliardi, quasi tutte legate a misure di adeguamento del regime dell'I.V.A. Insomma, l'impegno a carico del bilancio pubblico richiesto dalla clausole di salvaguardia appare comunque assai oneroso. Vengono in evidenza, a tale proposito, i 2 miliardi che il Governo prevede di incassare dalla cosiddetta *voluntary disclosure* in conseguenza della proroga dei termini concessi dalla legge[76]. Nell'ipotesi in cui il citato importo non venisse incamerato interamente, la clausola opererebbe in termini di aumento delle accise. Si tratta di una misura prevista dall'art. 2 del decreto-legge n. 153 del 2015 modificativo delle procedure per accedere alla collaborazione volontaria in materia fiscale già contenute nella legge n. 186 del 2014[77]. La norma in questione risulta essere politicamente e giuridicamente controversa nel senso che essa era stata soppressa nel corso della conversione in legge del decreto-legge n. 4 del 2014[78], ove, fra l'altro, veniva "fatta salva" la validità dei provvedimenti adottati, oltre che gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni soppresse.

Al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, sono state introdotte misure di monitoraggio relative all'allocazione fittizia della residenza fiscale all'estero di attività produttive di reddito e dell'illecito trasferimento o de-

---

[74] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* cit., 10.

[75] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* cit., 12.

[76] La medesima misura è stata prevista dal c.d. decreto fiscale (d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, *"Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili",* convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225), collegato alla legge di bilancio 2017.

[77] Legge 15 dicembre 2014, n. 186, *"Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio".*

[78] Decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, *"Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi".*

tenzione di risorse[79]. Coloro i quali intendono sanare la propria posizione possono assolvere all'obbligo fiscale corrispondendo all'erario l'intera somma dovuta usufruendo del beneficio previsto dalla legge in termini di non punibilità per alcuni reati fiscali. Qualora dal monitoraggio effettuato non risulti accertata l'entrata prevista il Ministro dell'economia e delle Finanze può, con proprio decreto, aumentare una delle accise previste dalla direttiva del Consiglio n. 118 del 2008 che stabilisce il regime generale delle imposte sul consumo[80].

Com'è evidente, ci si trova di fronte ad un provvedimento, per dir così, ricorrente, nel senso che la manovra sulle accise può essere considerata come una sorta di norma-salvagente trattandosi di un'imposta sui consumi facilmente "recuperabile". L'aumento delle accise, infatti, viene frequentemente utilizzato quale clausola privilegiata di salvaguardia, come dimostra la sua introduzione nel c.d. "mille proroghe" del 2014[81] a copertura degli effetti scaturenti dal c.d. "decreto-legge I.M.U."[82]. Il citato decreto-legge n. 153 del 2015 (art. 1) ha successivamente modificato le modalità di attivazione della clausola di salvaguardia contenuta nella legge di stabilità per il 2015[83], disponendo, per il solo anno finanziario di riferimento, l'utilizzo solo di una parte delle risorse rivenienti dalla collaborazione volontaria per la regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero, in luogo dell'impiego dell'aumento dell'accisa, con lo scivolamento all'esercizio finanziario 2016.

8. *Una pratica «funambolica»: clausole utilizzate per "occultare" gli oneri (imprevisti) determinati da taluni strumenti finanziari innovativi*

Un ulteriore esempio, di una portata decisamente più estesa, almeno quanto ai "numeri", rispetto a quella delle situazioni descritte in precedenza e che investe questioni rilevantissime anche sotto il profilo della trasparenza dell'azione dei pubblici poteri (non nel senso della *disclosure* quanto piuttosto in quello della trasparenza del bilancio pubblico), con-

[79] Art. da 5-*quater* a 5-*septies*, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, *"Rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori"*.

[80] Prodotti energetici ed elettricità (direttiva 2003/96/CE); alcol e bevande alcoliche (direttive 93/83/CE e 92/84/CE); tabacchi lavorati (Direttive 95/99/CE e 92/79/CEE).

[81] Art. 10, c. 9, decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, *"Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"*.

[82] Art. 15 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, *"Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici"*.

[83] Art. 1, c. 632, terzo periodo, l. n. 190 del 2014.

cerne l'ipotesi dello sforamento del tetto del 3 per cento del *deficit* senza ricorrere a particolari "formalità" quali la necessaria autorizzazione parlamentare così come richiesto dall'art. 81, c. 2, Cost. Si tratta di una sorta di azzardo morale da parte dello Stato che realizza una pratica "funambolica"[84] di finanza pubblica dalle conseguenze davvero imprevedibili. Il riferimento è al tema relativo alla copertura delle spese eventualmente «provocat[e] dall'aumento dei tassi di interesse e/o dall[e] perdit[e] sui derivati»[85], i noti strumenti finanziari "innovativi" come definiti dall'art. 1, c. 3, del *Testo unico della finanza*[86], che hanno provocato non poche ed onerose conseguenze negative alle casse pubbliche, la cui entità è di difficile determinazione e conoscenza considerata l'inaccessibilità ai contratti stipulati, dato che il registro dei derivati è tra quelli "riservati" e, quindi, non accessibili al pubblico[87].

La diffusione dei derivati, determinata da numerosi fattori quali, ad esempio, la libertà di movimento dei capitali[88], la nascita del modello della

---

[84] L'espressione è da attribuire a G. Di Gaspare, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 28 marzo 2016.

[85] G. Di Gaspare, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit., 4.

Sui derivati, v., tra gli altri, M. Pellegrini, *Financial derivatives. Regulation and disputes in the Italian legal order,* in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 2, 2013, 373 ss.; F. Capriglione, *The use of «derivatives» by Italian legal authorities in public finance management. Still an issue*, ivi, 399 ss.; M. Pellegrini, *I derivati dei Comuni italiani nella valutazione dell'Alta Corte di giustizia inglese,* in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, n. 2, 2014, 83 ss.

[86] D.Lgs. del 24 febbraio 1998, n. 58. I contratti derivati sono, dunque, i *futures*, i contratti di scambio a pronti e a termine (*swap*) su tassi di interesse, su valute, merci e indici azionari (*equity swaps*), contratti a termine collegati a strumenti finanziari, a valute o a tassi di interesse, contratti di opzione con i quali si contratta l'acquisto o la vendita dei prodotti precedentemente elencati. Bisogna aggiungere che il valore dei contratti derivati viene determinato da quello degli altri titoli scambiati sul mercato, come i *futures* e le opzioni sui mercati regolamentati e quelli scambiati nei mercati non regolamentati, c.d. *over the counter*: cfr. D. Siclari, *Profili costituzionali del controllo pubblico della finanza innovativa,* cit., *sub* nota 76, 95-96. Sulla contrattazione *over the counter*, v. M. Sepe, *La contrattazione* "over the counter", in P. De Carli (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria*, Giuffré, Milano, 2012, 243 ss.

[87] G. Di Gaspare, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit., 4.

[88] G. Ardizzi, M. Lanotte, *Lo sviluppo della finanza innovativa e i rischi collegati nell'analisi del fenomeno economico dei derivati,* in C. Rossano, D. Siclari (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* cit., 3 ss.

banca universale[89], «la rapida evoluzione dei mercati finanziari»[90] e, soprattutto, la creazione di aree virtuali di libero scambio nel «meta-mercato finanziario»[91], ha interessato e coinvolge anche il settore finanziario pubblico tenuto conto che tali strumenti sono stati sottoscritti anche dallo Stato e dagli altri enti pubblici per finanziare i loro bilanci. Le implicazioni riguardanti l'uso dei derivati possono incidere non soltanto sull'art. 81 Cost., cioè sulla stabilità complessiva della finanza pubblica, ma anche sull'art. 119, c. 2, Cost. che attiene ai principi di coordinamento della finanza pubblica fra tutti i soggetti che compongono la Repubblica e al «conseguente controllo macro-economico sul debito contratto dagli enti decentrati»[92]. Tale evenienza, invero, dovrebbe spingere gli organi di controllo a svolgere verifiche sempre più accurate sulle attività finanziarie svolte dagli enti locali, anche alla luce del fatto che la finanza *multilevel* può risultare, se possibile, ancora più fuori controllo rispetto a quella statale proprio in ragione dell'autonomia riservata agli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.).

Deve essere ribadito, in ogni caso, che l'equilibrio di bilancio e i limiti all'indebitamento rappresentano un obbligo costituzionale di risultato, che involge tutte le pubbliche amministrazioni, al fine di rendere sostenibile la finanza pubblica statale nel suo complesso. Fra le fonti di finanziamento delle pubbliche amministrazioni locali (ma anche degli enti da queste controllati o vigilati) ha acquisito crescente importanza proprio la sottoscrizione degli strumenti di finanza innovativa, "incentivata", per così dire, dalla semplificazione delle procedure di accesso al mercato dei capitali stabilita dalla legge finanziaria per il 2005 (mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni)[93]. Fra questi strumenti vanno annoverati anche i contratti derivati, i quali, come è noto, sono particolarmente rischiosi e richiedono competenze specialistiche che non sempre sono presenti nell'ambito del personale degli enti locali. Ad ogni buon conto, il limite all'indebitamento degli enti locali, pur sancito dall'art. 204 del Testo unico degli enti locali (d. lgs. n. 267 del 2000), non sembra abbia conosciuto arretramenti da parte delle pubbliche amministrazioni, le quali hanno continuato a fare ricorso al mercato finanziario soprattutto per sostenere programmi di investimento di

[89] F. Merusi, *Introduzione* in Id., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Giappichelli, Torino, 2013, 15 ss.

[90] D. Siclari, *Profili costituzionali del controllo pubblico della finanza innovativa*, cit., 81.

[91] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 259.

[92] D. Siclari, *Profili costituzionali del controllo pubblico della finanza innovativa*, cit., 101.

[93] E. Caracciolo La Grotteria, *Note sull'accesso degli enti pubblici al mercato dei capitali anche con riguardo agli strumenti di finanza innovativa*, in C. Rossano, D. Siclari (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* cit., 705 ss.

grande rilevanza. A tale riguardo, va ricordato come la Corte costituzionale abbia "affrontato" il tema dei derivati proprio in relazione all'osservanza dell'obbligo di copertura con riferimento agli oneri che discendono dalla tipologia contrattuale in parola. Nella già citata sentenza n. 70 del 2012, il Giudice delle leggi ha rilevato come gli enti locali e le Regioni devono utilizzare modalità di accesso a tali contratti accompagnate da «cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione»[94], "salvaguardando", oltre tutto, il mercato e il risparmio (art. 47 Cost.) e il patrimonio dei soggetti pubblici[95]. È per tale ragione che il legislatore[96] ha inteso disciplinare in modo specifico non solo l'accesso al relativo mercato mobiliare ma anche le modalità della gestione e della rinegoziazione dei derivati i quali, proprio per la loro aleatorietà, possono compromettere la gestione delle «risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico, e, dunque, di generale interesse per la collettività»[97]. Così, le Regioni devono prevedere, nella nota informativa allegata al bilancio di previsione, il dettaglio degli oneri e degli impegni finanziari stimati e sostenuti, non limitandosi a richiedere indicazioni sommarie dei suddetti contratti, bensì "pretendendo" una definizione analitica degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti [nel caso che ci occupa, in particolare, la Regione Campania non aveva indicato alcuna Unità previsionale di base di imputazione della spesa[98], «risultando quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, c. 4 (ora c. 3) Cost.»[99]]. La salvaguardia degli equilibri di bilancio, continua la Corte, è inscindibilmente connessa al principio del coordinamento della finanza pubblica, ricordando, inoltre, la forza espansiva dell'obbligo di copertura degli oneri

---

[94] Corte cost. n. 70 del 2012, punto 3.2. *cons. dir*. In argomento, v. M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, cit., 17 ss.

[95] Corte cost. n. 52 del 2010.

[96] Art. 62, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, e, successivamente, così sostituito dall'art. 3, comma 1, L. 22 dicembre 2008, n. 203, a decorrere dal 1° gennaio 2009, art. 61, comma 8"*.

[97] Corte cost. n. 70 del 2012, punto 3.2. *cons dir.*, ove la Corte richiama la sua precedente sentenza n. 50 del 2010.

[98] Corte cost. n. 70 del 2012, punto 3.2, *cons dir*.

[99] D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 20.

nei riguardi delle spese di carattere pluriennale avente componenti variabili e complesse[100].

A tale proposito, va evidenziato come i contratti derivati necessitino «di un monitoraggio continuo e consapevole, elemento su cui le pubbliche amministrazioni locali sono spesso carenti», e di operazioni di costante adeguamento «rispetto alle condizioni [iniziali] di mercato, il che significa dover procedere a successivi interventi di manutenzione/modifica non sempre possibili nei tempi opportuni per via dell'*iter* approvativo di cui necessitano se coinvolgono risorse pluriennali»[101]. Benché non sia possibile compiere una valutazione complessiva dell'uso dei contratti derivati sottoscritti dagli enti locali data la varietà dei prodotti acquistati dai medesimi, si può, tuttavia, porre in evidenza come, in generale, i risultati di gestione siano stati complessivamente non positivi. Una delle criticità evidenziate, ad esempio, è quella relativa alle modalità di selezione della controparte, in particolare nel caso di emissione di obbligazioni. Gli aggiudicatari dei contratti, frequentemente, sono, allo stesso tempo, fornitori del servizio finanziario, *arranger* (nel caso delle obbligazioni), valutatori dell'opportunità della soluzione e *advisor*, «dando luogo ad un evidente conflitto di interessi»[102].

Dalle considerazioni svolte poc'anzi, si può porre in luce che le conseguenze prodotte, o che possono prodursi, dalla sottoscrizione dei contratti derivati sulla finanza pubblica appaiono, dunque, di tutta evidenza, con riferimento sia al problema della copertura degli oneri sia all'equilibrio tra le spese e le entrate di tutti gli enti pubblici, con particolare riguardo agli «effetti del ciclo economico» così come dispone l'art. 81 della Costituzione. Orbene, alla espressione ciclo economico, secondo attenta dottrina, si dovrebbe attribuire il significato di «ciclo economico inteso come finanziario», non già quello «reale»[103], per il quale l'art. 81 Cost. prevede, infatti, l'ipotesi delle «gravi recessioni» le cui singole fattispecie dovranno essere individuate dalla legge di stabilità con la quale si farebbe poi ricorso all'indebitamento e delle «gravi calamità naturali»[104]. L'autorizzazione parlamentare non è,

---

[100] M. Nardini, *La* "tutela degli equilibri di bilancio" *delle Regioni nella sentenza n. 70/2102 della Corte costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012),* in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 6.

[101] M. Sordelli, *Problemi degli enti locali riguardanti l'utilizzo di prodotti finanziari innovativi,* in P. De Carli (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria*, cit., 295.

[102] M. Sordelli, *Problemi degli enti locali riguardanti l'utilizzo di prodotti finanziari innovativi,* cit., 296-297.

[103] Come evidenziato da G. Di Gaspare, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?,* cit., 6.

[104] C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, cit., 145 ss.

invece, prevista per quel che concerne le crisi finanziarie, che vengono così lasciate in balìa di regolazioni eteronome e sottratte, quindi, al controllo del legislativo. Dal che si deduce che le crisi determinate dalla crescita degli oneri sul debito sono sottratte dalla procedura di cui all'art. 81, c. 2, Cost., ed eventualmente «assicurate» con la "sola" legge di stabilità[105].

Viene in evidenza, a questo punto, come i contratti derivati siano «incappati» in una fase avversa del ciclo economico, che ha reso tali strumenti finanziari "innovativi" sempre più volatili e di difficile "gestione". È stato sottolineato come le perdite causate dai "derivati" siano certamente «includibili tra le operazioni di gestione degli oneri per il servizio del debito pubblico» e, quindi, fra le spese che lo Stato sostiene per far fronte alla sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni[106]. Dinanzi ad una tale circostanza, è stato avanzato il suggerimento in base al quale l'unico rimedio possibile sarebbe quello di ricorrere alla clausola di salvaguardia *ex* art. 17, c. 12, della legge di contabilità e finanza, con il prevedibile aumento delle entrate tributarie o il taglio della spesa (magari sociale), anche se costituirebbe un altro modo attraverso il quale si "scarica" sui contribuenti l'uso spericolato (o almeno disattento) dei contratti derivati da parte delle pubbliche amministrazioni[107]. In questa ipotesi, non sarebbe possibile effettuare alcuna forma di monitoraggio o relazionare alle Camere posto che, come si diceva all'inizio, il registro dei derivati non è reso pubblico per ragioni di riservatezza, peraltro poco giustificata considerato che si tratta, comunque, di risorse finanziarie pubbliche. Le clausole di salvaguardia, allora, in questo caso, agirebbero *soltanto* per coprire un *deficit* determinato da un *moral hazard* istituzionale, per di più al di fuori da qualunque forma di controllo politico.

9. *Le clausole "dimenticate"*

Ad arricchire la rassegna delle *species* delle clausole di salvaguardia, viene in evidenza quella che potrebbe definirsi come "clausola invisibile", cioè non espressamente indicata come tale e, tuttavia, sostanzialmente presente nella disposizione di legge finanza pubblica dato che l'oggetto della medesima cagiona effetti finanziari non rilevati. Il problema della mancata previsione della *clausola*, come ovvio, "scaricherebbe", poi, gli oneri sul bilancio futuro,

---

[105] G. Di Gaspare, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit., 3.

[106] G. Di Gaspare, *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit., 4.

[107] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 314 ss.

eludendo, in tal modo, l'obbligo costituzionale di copertura. In effetti, anche ove la legge non preveda espressamente modalità e configurazione delle norme a salvaguardia della copertura degli oneri, tuttavia esistono mezzi, per dir così, "alternativi" che, comunque, permettono di introdurre meccanismi compensativi/correttivi, diciamo così, impliciti o anche semplicemente "allusivi" che fungono sostanzialmente da strumento di copertura.

Insomma, per qualunque legge di finanza pubblica la formulazione di una *clausola* potrebbe risultare necessaria benché, in apparenza, sembra non essercene bisogno. È il caso della legge sulle unioni civili[108], che fa registrare una serie di conseguenze sulla finanza pubblica i cui oneri sono coperti in parte con i fondi per gli interventi strutturali di politica economica e, per la restante parte, con il fondo speciale di parte corrente[109]. La clausola di salvaguardia rinvia la copertura attingendo alle spese rimodulabili del Ministero del Lavoro. Benché, come rileva la Corte dei conti, si tratta di oneri di esigua entità, non sembra siano fornite adeguate garanzie «soprattutto tenuto conto dell'elevata aleatorietà delle stime»[110] con riferimento all'incidenza sulle spese pensionistiche. In questo caso, la clausola di salvaguardia esiste ma non prevede idonee forme di copertura, anche se, come evidenzia la Corte dei conti, la quantità di risorse di cui, probabilmente, si avrà bisogno in futuro non sembra essere di notevole consistenza. Sempre con riferimento a questo tipo di *clausole*, viene in evidenza la legge in tema di interventi in favore delle persone con disabilità[111]. Con tale legge vengono previste, fra le altre, misure promozionali in tema di detraibilità delle spese sostenute per stipulare polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave e per l'istituzione di *trust* i cui oneri sono poi da valutare attraverso il monitoraggio dell'andamento della spesa.

Per quanto concerne i citati interventi non sono previsti "rimedi" in caso di minori entrate, il che avrebbe suggerito, per l'appunto, l'introduzione di una clausola di salvaguardia. Considerato il grado di aleatorietà della sti-

---

[108] Legge 20 maggio 2016, 76, *"Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"*.

[109] Gli oneri iniziali partono da 3,7 milioni iniziali fino a raggiungere i 22,7 milioni a decorrere al 2025. Il riferimento è, in particolare, oneri correlati all'estensione del diritto alla pensione anche tenendo conto delle quote integrative di rendita di inabilità permanente: cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, 2016, 12.

[110] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, cit., 11.

[111] Legge 22 giugno 2016, n. 112, *"Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare"*.

ma, non si è tenuto debitamente conto del «fattore incentivante costituito dalla maggiore attrattività delle nuove tipologie agevolative a detrimento di quelle in essere. La scelta (del legislatore) è stata invece di ipotizzare solo una eventuale, minore necessità di risorse rispetto a quelle stanziate»[112]. Allo stesso modo, il legislatore avrebbe omesso di indicare la clausola di salvaguardia – benché relativa ad importi non elevati – anche nella legge europea per il 2015/2016[113], nella parte in cui viene aumentata la tassazione da vincite da gioco[114] "coperte" da eventuali aumenti dell'aliquota dell'I.V.A. applicabili alla cessione di alcuni prodotti agroalimentari e nella parte in cui si prevede l'esenzione in favore dei veicoli da trasporto di merci

[112] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, cit., 19.

[113] Legge 7 luglio 2016, *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016".* Anche se esigue dal punto di vista quantitativo vanno ricordate pure le clausole previste in diversi accordi internazionali come, ad esempio, quelle contenute nella legge 19 aprile 2016, n. 62, *"Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal fatto a Roma il 17 settembre 2012",* la legge 19 aprile 2016, n. 64, *"Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo federale della Repubblica di Somalia in materia di cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 17 settembre 2013",* la legge 4 maggio n. 77, *"Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione culturale, scientifica, tecnologica e nel campo dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro, con Allegato, fatto a Nicosia il 6 giugno 2005, e dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati in Italia e a Cipro, con Allegati, fatto a Roma il 9 gennaio 2009",* la legge 3 maggio 2016, n. 79, *"Ratifica ed esecuzione dei seguenti accordi in materia ambientale: a) Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Doha l'8 dicembre 2012; b) Accordo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Islanda, dall'altra, per quanto concerne la partecipazione dell'Islanda all'adempimento congiunto degli impegni dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'Islanda per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Bruxelles il 1° aprile 2015; c) Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, fatto alla Valletta il 25 gennaio 2002; d) Decisione II/14 recante emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Esopo il 25 febbraio 1991, adottata a Sofia il 27 febbraio 2001; e) Decisione III/7 recante il secondo emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Esopo il 25 febbraio 1991, adottata a Cavtat il 1°-4 giugno 2004; f) Protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Esopo il 25 febbraio 1991, fatto a Kiev il 21 maggio 2003"*; la legge 25 maggio 2016, 107, *"Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Mongolia, dall'altra, fatto a Ulan-Bator il 30 aprile 2013".*

[114] Art. 6, l. 112 del 2016.

importate dalla Repubblica di Albania[115] e, infine, per quanto concerne la modifica delle aliquote fiscali riguardanti il tartufo[116].

10. *Un'ipotesi di classificazione delle clausole di salvaguardia*

Volendo trarre alcune conclusioni dalla disamina ora compiuta, si può tentare una classificazione delle clausole di salvaguardia per quanto concerne il loro oggetto. Si precisa che la tassonomia qui proposta ha quale suo scopo precipuo quello di "ordinare", nel senso di (provare a) "sistemare" il dedalo delle *clausole*, le quali, infatti, non sempre presentano la medesima morfologia. Già tale circostanza, farebbe emergere una caratteristica precipua di pressoché tutte le clausole di salvaguardia: essere, cioè, uno strumento sì convenzionale e tipico ma, di fatto, *non-standard* e atipico, nel senso che esso non è soggetto a prescrizioni quanto alla sua formulazione che, infatti, resta "libera" svincolata da qualunque formula preordinata, e, dunque, largamente discrezionale. Si tratta di una misura *non-standard* anche per la sua natura di provvedimento temporaneo ed eccezionale, perché adottato per far fronte a situazioni che potrebbero, benché solo potenzialmente, rappresentare un fattore di rischio per i conti pubblici.

Dal punto di vista sostanziale, le clausole di salvaguardia possono contenere sia previsioni incidenti sulle entrate sia indicazioni in ordine alle riduzioni di spesa eventualmente da apportare nel caso di scostamenti. Le previsioni sulle entrate, oggi formalmente non praticabili o, a giudicare dalla prassi, forse, semplicemente temporaneamente vietate o solo sospese, costituiscono il rimedio, per dir così, più sicuro dal punto di vista della "riuscita" dell'intervento cautelativo perché capaci di «dare un gettito determinato in un tempo determinato»[117].

Anche la manovra sulla riduzione delle spese, a dire il vero, può fornire elementi certi di copertura, considerato che non appare particolarmente complesso individuare quei capitoli di spesa che possono essere, per l'appunto, oggetto di interventi riduttivi. Non a caso, ad esempio, la c.d. *spending review* si colloca entro questo alveo di interventi volti proprio a limitare, se non eliminare, talune "sacche" di spesa improduttiva o, in alcuni casi, di privilegi. Sta di fatto, però, che, alla luce dell'esperienza, le *clausole* sinora attivate hanno riguardato più il versante delle entrate che quello della ridu-

[115] Art. 21, l. 122 del 2016.

[116] Art. 29, l. 122 del 2016.

[117] E. De Mita, *La legalità tributaria*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, 357.

zione delle spese, evidenziandosi una certa ritrosia da parte degli organi istituzionali (in particolare Governo e Parlamento) ad incidere su quest'ultima.

Vi sono, poi, *clausole espresse* e *clausole implicite*. Le prime sarebbero quelle che disciplinano, per così dire, direttamente i meccanismi precauzionali/difensivi dei conti pubblici, giacché individuano esplicitamente, per l'appunto, non soltanto l'*an* (l'introduzione della clausola), ma anche il *quomodo* e il *quantum* (modalità e contenuto), alla luce di quanto stabilito dalle disposizioni contenute nella legge di contabilità pubblica. Si tratta di *clausole*, dunque, che esauriscono al loro interno la funzione di copertura degli oneri *pro futuro*, senza lasciare spazio ad ulteriori "manovre"/interventi correttivi, se non, eventualmente, la loro riproposizione nella legge di bilancio successiva. Le seconde sono *clausole*, per così dire, *presuntive*, nel senso cioè che, dato il loro contenuto, prevedono la valutazione *in itinere* del flusso di spesa (così come, invero, prescritto dalla legge), ma non ne quantificano l'onere (si tratta, per lo più, di effetti finanziari di lieve entità).

A questo tipo di *clausole* vanno aggiunte due sottocategorie: una può essere quella definibile della *clausola eventuale*, uno strumento con il quale il legislatore è ben conscio della necessità di interventi futuri ma non ne indica gli sviluppi, benché possibili (si pensi al caso dei contratti derivati); un'altra, qualificabile come *clausola "dimenticata"*, cioè che non è stata prevista dalla legge di bilancio ma che produce, comunque, oneri (evidentemente non calcolati e, quindi, non previsti), a testimonianza del fatto che non esistono leggi, per dir così, finanziariamente neutre, né riforme, come usa talvolta impropriamente dirsi, "a costo zero", perché le implicazioni derivanti dall'applicazione di una certa legge possono produrre effetti finanziari (come nel caso della legge sulle unioni civili), che, magari, all'atto della presentazione del disegno di legge non sono stati segnalati, come, invece, sarebbe stato doveroso fare (si pensi alla ratifica dei trattati bilaterali o multilaterali), anche perché la mancanza, nella legge di spesa, dell'indicazione della copertura dell'onere non esclude che la legge medesima non implichi nessun onere o nessun maggior onere, considerato che sia la sua mancanza sia la sua presenza possono ben desumersi dall'oggetto della legge, oltre che, evidentemente, dal suo contenuto[118].

[118] Corte cost. n. 115 del 2012 e 18 del 2013.

Capitolo V

La clausola di salvaguardia come norma tramonto

Sommario: 1. Le norme tramonto come possibile argine alla iperproduzione legislativa e, in particolare, come strumento che consente il monitoraggio degli andamenti (anche) finanziari. – 2. La clausola di salvaguardia come norma tramonto. – 2.1. (segue): origini, finalità, caratteri della norma tramonto. – 3. Tentativi di introduzione delle *sunset* nell'ambito della "legislazione" dell'Unione europea. – 3.1. Velocizzare il processo decisionale dinanzi ad uno stato di necessità. Carattere selettivo e regolatorio delle clausole di salvaguardia come *sunset*. – 4. I possibili fattori non positivi di una *sunset*. Il "temporeggiamento" e le incertezze che potrebbero determinarsi sui cittadini e sulle imprese. – 5. Una digressione finale: l'economia globalizzata dominata dal rischio e il principio di precauzione.

1. *Le norme tramonto come possibile argine alla iperproduzione legislativa e, in particolare, come strumento che consente il monitoraggio degli andamenti (anche) finanziari*

Le clausole di salvaguardia, non ostante contribuiscano ad assolvere allo scopo sia di mantenere in equilibrio il bilancio sia di ostruire il passaggio ad eventuali fughe finanziarie determinate dalla mancata realizzazione della copertura degli oneri, possono, tuttavia, far sorgere incognite sulla "tenuta" dei conti pubblici nei termini in cui si è avuto modo di illustrare, perché "servono" ad attenuare la variabilità o, se si vuole, a contenere la provvisorietà delle stime tendenziali che saranno oggetto di verifica nel corso dell'anno finanziario. Esse rappresenterebbero tuttora uno dei «nodi irrisolti»[1] (per quanto concerne sia le *clausole* previste prima della riforma della legge di contabilità sia per quelle che, eventualmente, sebbene obbligatorie, non sono state previste, sia, infine, per gli effetti finanziari che si produrranno nell'arco degli anni futuri) e, comunque, un'insidia permanente delle manovre finanziarie proprio per quanto riguarda il rinvio al futuro dei loro effetti: il loro «riassorbimento» può richiedere, «infatti, la individuazione di consistenti tagli di bilancio o aumenti di entrate sia pur resi meno onerosi dai benefici di una maggiore crescita»[2]. La maggiore crescita "auspicata",

[1] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* cit., 30.

[2] Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* cit., 31.

come spesso viene attestato nei vari Documenti di economia e finanza (e nelle successive note di aggiornamento) presentati annualmente dal Governo, rappresenta, tuttavia, una linea tendenziale o un auspicio, certo suffragato da studi ed analisi accurate, ma non costituisce una garanzia assoluta della solidità, per il futuro, dei conti pubblici.

Insomma, da questo punto di vista, la legge *provvede* (art. 81, c. 3, Cost.) ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri (nel caso delle clausole di salvaguardia *ex post,* in attesa che si verifichino condizioni favorevoli dell'economia), ma non *prevede,* cioè non è in grado di attestare l'esatta corrispondenza o l'equivalenza tra le entrate e le spese[3] (in realtà è quasi impossibile, tecnicamente, avere l'esatta cognizione delle entrate tributarie, anche a causa dei fenomeni dell'evasione e dell'elusione fiscale, particolarmente diffusi nel nostro Paese). La copertura integrale delle spese per il tramite delle *clausole* resta pur sempre una *prospettiva* e, sostanzialmente, non dà garanzie di buon esito; anzi, verrebbe da dire che, tenuto conto che il bilancio dello Stato non può essere preso in considerazione soltanto sotto il profilo puramente aziendalistico e che l'attendibilità della copertura degli oneri non può che essere valutata al momento in cui è stata adottata la scelta di carattere politico, la clausola di salvaguardia evita proprio il ricorso alla «copertura postuma», che vizierebbe il processo decisionale di formazione del bilancio[4].

Si è detto in precedenza della incidenza della normativa "europea" in materia di controllo della finanza pubblica, ma va detto, a tale proposito, che tali vincoli costituiscono solo uno dei parametri di legittimità delle clausole di salvaguardia.

Va evidenziato che, dal punto di vista sia formale sia sostanziale, la *clausola* è una norma che, fino a questo momento, non ha incontrato ostacoli dal punto di vista della legittimità. Gli organismi dell'Unione europea valutano i vincoli quantitativi alle politiche di bilancio, principalmente quelli connessi al divieto di disavanzi eccessivi *ex* art. 126 del T.F.U.E. in attuazione della c.d. sorveglianza multilaterale. Tale controllo, definibile come una sorta di perenne interferenza revisionale, avviene, in prima battuta, al momento in cui le autorità nazionali presentano le linee programmatiche di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza, e, in

---

[3] Cfr. Di Gaspare G., *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?,* cit., 7; Id., *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 15 giugno 2015, 7; Id. *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, cit., 6.

[4] A. Brancasi, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi,* cit., 62.

una seconda, all'atto della presentazione della manovra, cioè la legge di bilancio. Gli organismi in parola, in definitiva, fanno "affidamento" sia sulle stime di entrata sia sui meccanismi che, eventualmente, saranno adottati dallo Stato per compensare gli scostamenti. Dopo tutto, si tratta della "politica di bilancio", che, pur "coordinata" e "sorvegliata" a livello di Unione europea, resta di competenza statale e, in quanto tale, non comprimibile se non sul piano quantitativo, cioè vincolata ai macro-obiettivi finanziari stabiliti dalla normativa di settore. L'altro parametro, quello "interno", attiene all'obbligo di copertura degli oneri e ai possibili effetti che potrebbero riverberarsi sulle condotte degli operatori dell'economia, così aggiungendo, se possibile, un altro elemento di incertezza (cioè l'impatto sull'economia reale) a quello, già rilevato, di natura finanziaria (la copertura certa degli oneri). Questo aspetto appare di una certa rilevanza anche dal punto di vista della valutazione della legislazione, sia *ex ante* (perché aiuta a programmare e, quindi, a disciplinare al meglio le misure d'intervento in maniera puntuale) sia *ex post* (in quanto permette di verificare se l'intervento è stato efficace), divenuta particolarmente significativa per quanto concerne l'impatto della medesima sull'economia. A questo si deve aggiungere un ulteriore parametro, cioè l'opportunità della scelta delle clausole di salvaguardia. Il loro (consistente) utilizzo potrebbe essere compromesso, per il futuro, da una serie di ragioni, una per tutte, come si diceva, quella della loro costante pressione sui conti pubblici che non sempre consente una programmazione su basi finanziarie ragionevolmente sicure delle manovre medesime, anche perché l'andamento dell'economia – cui è strettamente connessa l'eventuale attivazione delle *clausole* – può subire variazioni (anche, ma, soprattutto negli ultimi anni, principalmente) in difetto, che porrebbero il Governo dinanzi alla scelta obbligata di rivedere la sua azione in ordine a taluni aspetti di politica di bilancio.

L'andamento dell'economia, infatti, potrebbe essere influenzato da una serie di fattori esterni connessi alle dinamiche della globalizzazione, alle crisi bancarie e politiche, ad eventi eccezionali come le calamità naturali, alle riforme di alcuni settori importanti dello Stato, ecc. In questa ipotesi, la stima iniziale potrebbe subire variazioni significative non prevedibili e non controllabili, sì da indurre il decisore politico ad assumere le iniziative conseguenti volte a rimuovere i disallineamenti e le criticità. In una situazione di depressione economica, in ogni caso, l'uso di una clausola di salvaguardia potrebbe risultare quanto mai opportuno, considerato che se lo Stato volesse continuare a garantire determinate prestazioni sociali,

potrebbe "cautelarsi", ai fini della copertura di quell'onere, introducendo il meccanismo in parola.

2. *La clausola di salvaguardia come norma tramonto*

Le clausole di salvaguardia vengono fatte rientrare nel novero delle cosiddette *sunset clause*[5] (clausole tramonto), una tecnica legislativa utilizzata in molti Paesi. L'esame delle *norme tramonto* risulta degno di nota ai fini del presente studio, perché consente un approccio ai temi ed ai problemi sollevati dalla formulazione delle clausole di salvaguardia non solo in chiave puramente concettualistica o formalistica ma anche storico-istituzionale. In realtà, non si tratta di un'altra tipologia di clausola di salvaguardia ma, come si diceva, di una tecnica legislativa sovente impiegata al fine di razionalizzare/ridurre la sovrapproduzione legislativa e di verificare lo stato di attuazione di talune norme. Ed infatti, è opinione diffusa quella in base alla quale in «tempi recenti si riscontra un sempre più frequente riferimento all'analisi di impatto della regolazione», la quale «consente di ascrivere specifica importanza all'analisi *ex ante* dei costi e dei benefici attesi» da una determinata legislazione, «dando un utile contributo alla qualità e all'efficienza della regolazione e all'identificazione dei criteri della *better regulation*»[6]. Si tratta di una prospettiva di studio tipica della *law and economics* che utilizza metodi d'indagine economici nell'approccio alle problematiche di ordine giuridico «nella convinzione che in tal modo si [possa] conferire

---

[5] H. Hamner Hill, *Self-Reference, Self-Empowernment and the Validity of Basic Norms,* in *Proceedings of the 21st IVR World Congress*, Lund (Sweden), 12-17 August, 2003, a cura di A. Peczenik, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2004, 99; R.M. Kysar, *Lasting Legislation,* in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 159, 2011, 1009; N. Rangone, *The Quality of Regulation. The Myth and the Reality of Good Regulation Tools*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 4, n. 1, 2012, 103.

[6] Così F. Capriglione, *Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di* law and economics, in M. Pellegrini (a cura di) *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit., 21.

Anche nel nostro Paese, «è stata salutata con favore la costituzione» del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (d.P.C.M. del 12 settembre 2006, di cui alla legge delega n. 246 del 2005) e le procedure di verifica dell'impatto della regolazione, secondo quanto previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito in legge 9 marzo 2006, n. 80: cfr. M. Pellegrini, *Autoregolazione e controllo*, cit., *sub* nota 52, 237. Inoltre, M.C. Grisolia, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell'attività normativa del Governo*, in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 3, 2012.

maggior rigore al ragionamento giuridico»[7]. Ma non solo. La qualità delle regole diviene, rispetto alla complessità di ordinamenti giuridici compositi ed integrati, un potente «fattore unificante che agisce in modalità trasversali rispetto agli ordinamenti e agli interessi di cui le [regole] sono portatrici». Il punto, dunque, non è soltanto la recezione passiva della regola medesima quanto condividerne «i valori che essa esprime, in adesione ad un significativo processo di maturazione culturale che si svolge all'insegna dell'appartenenza ad una determinata comunità sociale»[8].

In generale, va notato che le *norme tramonto* vengono utilizzate dal legislatore, in linea di massima, per regolare fenomeni nuovi o per stimolare attività economiche innovative[9] o per far fronte a particolari esigenze tecnico-politiche, in diversi campi o settori d'intervento, o, ancora, per porre rimedio alla iperproduzione o ipertrofia legislativa[10]. La disposizione di legge contenente la regola del tramonto (come, per l'appunto, la clausola di salvaguardia prevista nelle leggi a contenuto finanziario) è una norma

[7] F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 48.

[8] M. Pellegrini, *Autoregolazione e controllo*, cit., 227.

[9] S. Ranchordàs, *Innovation-Friendly Regulation: The Sunset o Regulation, The Sunrise of Innovation*, in *Jurimetrics*, n. 55, 2015, 218 ss.

[10] Su tali aspetti, v. D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010, 18 ss. Le *sunset* sono utilizzate, in altri Paesi, anche quale strumento "taglia-leggi", come dimostra l'esperienza australiana: cfr. A. Francesconi, *L'analisi d'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?,* in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata. Analisi e strumenti per l'innovazione. Le esperienze*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica – Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, 137. Quanto al c.d. "taglia-leggi" italiano, v., in dottrina, tra gli altri, P. Carnevale, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglia-leggi",* in *Federalismi.it*, 17 giugno 2009.

Anche in Italia non mancano analisi di impatto della regolazione con riferimento specifico all'uso delle *sunset*. Ad esempio, sul tema della semplificazione *ex ante*, v. il parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 21 maggio 2007, sul *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione,* punto 7.10.

Esemplare, a questo proposto, è la *sunset* utilizzata dalla Regione Toscana con la legge n. 69 del 2007 concernente la partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. In base alla legge citata è stato possibile valutare l'efficacia della normativa e addivenire «ad una nuova e diversa normativa»: M. Cappelletti, *Ragionando (ancora) sull'inflazione legislativa: l'esperienza comparata delle* sunset rules *da strumento di qualità della regolazione a strumento per una legislazione "flessibile"*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online,* maggio 2016, 9.

In dottrina, F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, Astrid, 2013, reperibile in *www.bassanini.it/wp-content/uploads/2013/10/Qualità-della-regolazione-una-risorsa-per-competere.pdf.*

a tempo, valida cioè fino ad un periodo predefinito (l'esercizio finanziario), al termine di una valutazione (il monitoraggio effettuato dal ministero competente) che può comportare, eventualmente, il suo rinnovo (in particolare, nel caso della sua disattivazione, cioè, come usa dirsi, della sterilizzazione degli effetti delle medesime)[11]. Il polo critico delle norme tramonto ha avuto modo di definire le medesime come una *contraddictio in adjecto*[12] alla luce dell'argomentazione in base alla quale, normalmente, una fonte normativa, da quelle di livello costituzionale allo *statute law*, rappresenta un elemento di stabilità dell'ordinamento. A suffragio di questa impostazione militerebbe la proposizione in base alla quale andrebbe privilegiata la continuità dell'ordinamento giuridico riducendo al minimo le circostanze di «emendamenti permanenti»: secondo la teorica della *moralità del diritto* di Leo Fuller, infatti, l'incostanza del sistema giuridico potrebbe ingenerare il fallimento del sistema medesimo perché continuamente sottoposto a modifiche e integrazioni[13]. Tale orientamento sembrerebbe contrastare la corrente di pensiero, oggi dominante, che si affida alla teorica, per dir così, della elasticità degli ordinamenti giuridici, per giustificare il ricorrente ricorso alla *emergency legislation*[14]. Si tenderebbe, in tal modo, ad assecondare quel filone di pensiero che muove dalla considerazione della «persistente inattualità»[15] del diritto, ingabbiato com'è nel vortice delle continue emergenze e delle dinamiche della globalizzazione finanziaria, del crescente dominio della tecnica sul diritto e di una rappresentazione «minimalista» del valore normativo persino della Costituzione giustificata da un «realismo arreso»[16]. A tale proposito, si vuole porre in evidenza come, talvolta, l'eccessiva indulgenza verso la permeabilità (prima di tutto) della Costituzione possa contri-

---

[11] S. Ranchordàs, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* Koninklijke Wöhrmann B.V., 2014, 23.

[12] S. Ranchordàs, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* cit., 25.

[13] L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, Yale, 1969, 39. Sul concetto di sistema giuridico v., per tutti, F. Modugno, voce *Sistema giuridico*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1993.

[14] Sulla *emergency legislation*, L. Pegoraro, A. Reposo, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei,* Monduzzi, Bologna, 1993, 99.

Sulla legislazione per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, v., tra gli altri, P. De Carli, *Specialità ed autoreferenzialità della disciplina di banca e finanza. Nuovi approfondimenti*, in Id. (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria,* cit., 188 ss.; G. Luchena, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Cacucci, Bari, 2012, 49 ss.

[15] L. Patruno, *L'elasticità della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 67.

[16] G. Azzariti, *Il costituzionalismo può sopravvivere?,* Laterza, Roma-Bari, 2013, 9.

buire alla degradazione dei principi ad interessi, come sembrerebbe il caso in cui un diritto costituzionale garantito venga relegato, sostanzialmente, a interesse legittimo perché finanziariamente condizionato (ipotesi non peregrina non soltanto in tempi di crisi ma anche quale fattore strutturale delle politiche di bilancio).

Certo, se è vero che il diritto viene considerato lo specchio della società in un determinato momento storico, allora anche la clausola *sunset*, per sua natura temporanea, troverebbe il suo giustificato spazio nella misura in cui, come si diceva, "serve" a limitare l'incertezza, dovuta, principalmente, alla rapidità dei cambiamenti socio-economici e, in misura maggiore, a calcolare i rischi sempre presenti del «meta-mercato finanziario»[17], un mostro invisibile e aggressivo, il quale, soprattutto per quel che concerne i debiti sovrani, è in grado di influenzare in modo determinante i comportamenti finanziari dello Stato e di comprimere le potenzialità delle politiche di bilancio.

Ad onor del vero, sembrerebbe che la norma tramonto/clausola di salvaguardia sia in grado di ingenerare, quasi simultaneamente, o, almeno potenzialmente, situazioni che possono determinare sia la valorizzazione del principio della certezza del diritto sia l'ipotesi opposta: causare, cioè, situazioni di incertezza.

L'esistenza di una norma ai fini dell'attuazione di un obbligo costituzionalmente previsto (ad esempio: la copertura degli oneri e/o l'equilibrio di bilancio) rende formalmente garantito l'assolvimento di quel determinato obbligo. La previsione della clausola di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica garantirebbe, altresì, il rispetto del principio della certezza del diritto (valore di rilievo costituzionale) in quanto determinerebbe in maniera precisa, in base ad accorgimenti tecnici, le modalità attraverso le quali la norma andrà ad operare nel tempo. Solo che, nel caso delle clausole di salvaguardia, si tratta, ed è il secondo profilo, dell'assolvimento di un obbligo, per dir così, subordinato alla realizzazione di un evento futuro, avulso ed indipendente dalla norma. Si tratterebbe allora di una norma ad efficacia condizionata, nel senso che essa dovrà ancora esprimere la sua validità materiale.

2.1. *(segue): origini, finalità, caratteri della norma tramonto*

Si può dare corso, a questo punto, all'inquadramento della clausola di salvaguardia nell'ambito delle *sunset clause*, non senza avere, preliminar-

[17] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 259.

mente, ricostruito seppur in breve e senza alcuna pretesa di fornirne un quadro completo relativamente ai luoghi e alle forme della sua attuazione, le origini delle medesime e individuato le finalità che sono chiamate ad assolvere. La *sunset legislation*[18]*,* una tecnica di produzione normativa utilizzata in modo massivo negli Stati Uniti a partire dalle politiche riformiste degli anni Settanta del secolo scorso e "figlia", per così dire, della più risalente *temporary legislation*, consiste nella previsione di una clausola di limitazione della durata della validità della norma (la *sunset clause* o *rule,* per l'appunto)[19] allo spirare di un termine prestabilito[20].

Invero, la *regola del tramonto* o, altrimenti detta, clausola di «obsolescenza»[21] (della norma), presente in diversi ordinamenti ed utilizzata in diversi contesti, può essere impiegata per disciplinare materie di vario oggetto[22], come avvenuto, ad esempio, nel caso olandese relativamente alla legislazione in tema di innovazione tecnologica o negli Stati Uniti in termini sia di prevenzione dal rischio del terrorismo (*emergency legislation*) sia, come si diceva, di incentivazione dei progetti di ricerca e sviluppo[23].

---

[18] M.J. Fields, *Sunset Legislation*, in *The University of Virginia News Letter*, vol. 53, n. 8, april 1977.

[19] J.E. Jersen, *Temporary Legislation*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 74, n. 247, 2007, 248, 259. Il contributo citato effettua una ricognizione storica della legislazione temporanea negli Stati Uniti e concentra la sua attenzione sulla temporaneità/eccezionalità delle misure contro il terrorismo dopo l'11 settembre 2001. Per quanto concerne l'uso delle *sunset* in economia, queste hanno riguardato, per lo più, il controllo delle politiche di *welfare* e delle politiche fiscali (p. 257). Talune *sunset*, volute dall'amministrazione Kennedy, hanno avuto quale suo scopo precipuo quello di valutare l'efficienza e la funzionalità delle appena costituite *agencies*, a seguito dei quali mantenere o riformare o cancellare le suddette entità (p. 264, *sub* nota 64).

[20] A. Schick, *Budgeting for Fiscal Space*, in *OECD Journal on Bugdeting*, vol. 2, 2009, 12; B. Baugus, F. Bose, *Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive*, in *Mercatus Research*, George Mason University, 2015, 3 ss.; J.E. Finn, *Sunset clauses and Democratic Deliberation*, in *Columbia Yournal of Transnational Law*, n. 48, 2009, 442.

Invero, il retroterra storico e culturale della *temporary legislation* si fa risalire al 1789, quando Thomas Jefferson, in una lettera indirizzata a James Madison, sostenne che nessuna società avrebbe potuto mai potuto avere né una Costituzione né una legge perpetua perché «la terra appartiene alle generazioni viventi», per cui la durata massima di una determinata legislazione non avrebbe potuto coprire più di trentaquattro anni: cfr. S. Ranchordàs*, Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* cit., 62.

[21] Parlamento europeo, *Relazione sul Libro bianco della Commissione "La governance europea",* 15 novembre 2001, relatrice S.-Y. Kaufmann, Finale, A5-0399/2001, 15 novembre 2001, 31.

[22] S. Ranchordàs, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*, Cheltenham (UK)-Northampton, Massachussets (U.S.A.), Edward Elgar, 2014, 32.

[23] S. Ranchordàs*, Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* cit., 44, 48, 53.

Le *sunset* sono state adottate, dunque, negli Stati Uniti, in una prima fase, soltanto a livello statale (la prima *sunset* è stata adottata dallo Stato del Colorado nel 1976[24]) e non federale, in un periodo storico nel quale sono state approvate leggi che contenevano norme con le quali si determinavano taluni programmi e disciplinavano l'istituzione e il funzionamento delle agenzie federali, le quali, allo spirare di 5 o 10 anni, dovevano essere confermate se ritenute efficaci o necessarie oppure lasciare che si autoabrogassero, così come previsto dalla *clause*[25].

In una seconda fase, le *sunset* sono state adottate anche a livello federale, come si diceva, per far fronte all'emergenza determinata dall'esplosione del terrorismo internazionale (*USA Patriot Act*[26]). Sono state così introdotte norme a termine, trattandosi, oltre tutto, di disposizioni limitative delle liberta fondamentali[27]. In anni più recenti, sempre negli Stati Uniti, si registra un più accentuato utilizzo delle *sunset* da parte statale, documentato da un recente studio elaborato da taluni economisti di università statunitensi, nel quale viene evidenziato come, per il tramite delle *sunset*, il legislativo sia in grado di influenzare il Governo nelle scelte politiche, rendendo credibile la minaccia (*threat*) della autoabrogazione[28] (non acconsentendo, ad esempio, alla riproduzione della norma, perché magari ritenuta inefficace o foriera di ingenerare situazioni di collusione con gruppi di interesse, in un atto normativo successivo)[29].

Una delle caratteristiche delle *sunset clause* è la multifunzionalità: in primo luogo, possono essere utilizzate per fornire risposte celeri a problemi di natura temporanea offrendo soluzioni anch'esse a tempo; in secondo luogo, esse possono contribuire al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e della qualità della legislazione; in terzo luogo, consentono di evitare talune *impasse* di natura politico-legislativa che potrebbero

---

[24] C. Mooney, *A Short History of Sunsets*, in *Legalaffairs.org*, January/February, 2004.

[25] M. Cappelletti, *Ragionando (ancora) sull'inflazione legislativa: l'esperienza comparata delle* sunset rules *da strumento di qualità della regolazione a strumento per una legislazione "flessibile"*, cit., 5.

[26] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Interpret and Obstruct Terrorism Act*.

[27] C. Doyle, *USA Patriot Act Sunset: Provisions That Empire on Decembre 31, 2005*, in *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service – The Library of Congress, 10 giugno 2004, reperibile in www.fpc.state.gov/documents/organization/34499.pdf.

[28] B. Baugus, F. Bose, *Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive*, cit., 19.

[29] F. Maltzmann, C.R. Shipan, *Change, Continuity, and the Evolution of Law*, in *American Journal of Political Science*, vol. 52, n. 2, april 2008, 255 ss.

determinarsi dinanzi alla necessità di dare risposte rapide a problemi urgenti[30]; infine, possono essere utilizzate quale strumento "taglia-leggi"[31].

Il minimo comune denominatore delle *sunset* risiede nella periodicità della loro revisione, a seguito dell'accertamento dell'efficacia della misura intrapresa. In definitiva, la norma tramonto avrebbe quale suo presupposto l'analisi preventiva di impatto delle misure finanziarie intraprese in termini di riscontro della coerenza/fattibilità fra gli obiettivi prefissati e le modalità per perseguirli[32]. In particolare, per quel che concerne le clausole di salvaguardia nelle leggi di finanza pubblica, il fattore celerità nell'assumere la decisione è favorito dal fatto che la "soluzione" all'eventuale scostamento tra entrate e spese è già indicata nella legge che "autorizza" il Governo ad attivare le misure che "proteggono" il bilancio dello Stato da eventuali *deficit*. In tal modo si evita il rischio di "appesantire" il processo decisionale, perché il meccanismo consente di far fronte alla necessità sopravvenuta in maniera non soltanto tempestiva ma anche efficace (vale a dire la realizzazione in concreto della copertura).

3. *Tentativi di introduzione delle sunset nell'ambito della "legislazione" dell'Unione europea*

Invero, anche nell'Unione europea è stata studiata la possibilità di introdurre talune *sunset clause* nel quadro del sistema delle fonti normative. Essa, infatti, compare quale tecnica "legislativa" consigliata ai tempi della redazione del *Rapporto Mandelkern* – dal nome del suo presidente Dieudonné Mandelkern (Presidente di sezione del Consiglio di Stato francese) – del

---

[30] S. Ranchordàs, *Innovation-Friendly Regulation: The Sunset Regulation, The Sunrise of Innovation*, cit., 218-218.

[31] In Australia, ad esempio, con l'istituto della *clausola tramonto* si sottopone la legislazione esistente ad un monitoraggio a seguito del quale scatta la decadenza della regolazione, a meno che si predisponga il rinnovo della medesima. Tale meccanismo, tipico della analisi d'impatto sulla regolazione, viene considerato d'una certa utilità pratica perché consente, previo monitoraggio, l'adozione di scelte alternative a quella precedentemente adottata consistenti in opzioni di modifica o di aggiustamento della legislazione. Questa "tecnica" può essere particolarmente utile nella valutazione delle politiche pubbliche proprio perché consente di conoscere lo stato di avanzamento di una determinata attività regolativa: A. Francesconi, *L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?,* cit., 134 ss.

[32] L'analisi di fattibilità, infatti, «rappresenta una tecnica legislativa finalizzata all'attuazione della legge: essa valuta l'adeguatezza dell'organizzazione amministrativa, anche sotto il profilo finanziario, ad attuare l'opzione normativa»: cfr. D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, cit., 48.

novembre del 2001[33], nel quale la *sunset clause* figura fra gli strumenti della *better regulation*, tanto che, quindi, in alcuni casi, ne viene raccomandato l'utilizzo. Il citato *Rapporto* di studio sulla regolazione, infatti, ha elaborato una serie di proposte per migliorare la qualità della regolazione in ambito europeo anche al fine di migliorare la collaborazione fra gli Stati e l'Unione europea nell'utilizzo di tecniche comuni per contribuire alla omogenea integrazione del diritto dell'U.E. Uno degli obiettivi del *Rapporto*, dunque, è quello di contribuire al conseguimento di migliori risultati nella valutazione/realizzazione delle politiche pubbliche. Secondo questa impostazione, il miglioramento della qualità della regolazione può, inoltre, concorrere ad elevare la credibilità dei processi di *governance* e, soprattutto, a dare certezza ai cittadini e agli *stakeholders*. In particolare, le *sunset rule* sono considerate uno tra gli strumenti più importanti ai fini della qualità della regolazione e, sotto questo angolo visuale, le *clausole* ne sono un esempio particolarmente evidente perché sono "fedeli", per così dire, al percorso che dovrebbe caratterizzare ogni strategia di *public policy* (*inception, design, legislation, implementation* e *review*).

La "ricerca" della legislazione "di qualità" va intesa anche in termini di riduzione dell'intervento legislativo (residualità), di efficacia nel perseguimento degli obiettivi da raggiungere, oltre che di efficienza e proporzionalità della medesima[34]. Come viene ricordato in un recente studio[35], il Fondo monetario internazionale ha stimato che la qualità della regolazione potrebbe portare ad un aumento del 7 per cento del P.I.L. e ad un incremento del 3 per cento della produttività su base europea. Questo naturalmente

[33] Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report*, 13 November 2011, reperibile in *www.ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern-report.pdf*. In proposito, v. K. Castaldo, F. Avila Hernandez, *Comunicazione giuridica e apprendimento legislativo nell'ambito dell'Unione europea*, in *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional,* n. 13, novembre 2008, 103 ss., reperibile in www.redalyc.org/pdf/824/82420293004.pdf; V. De Magistris, *La qualità della regolazione nell'ambito della* governance *multilivello*, in *www.biblioteca.formez.i/webif/media(Giannini_2/pdf/vol01202.pdf,* 39 ss.; AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea,* Quaderni Formez, n. 32, 2009, reperibile in *www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/quaderniformez_air.pdf;* E. Melloni, *L*'impact assessment *della Commissione europea: a che cosa serve, a chi serve*, Centro Einaudi – Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, *Working paper – LPF*, n. 2, 2011.

[34] N. Rangone, *Regolazione economica e impatto sui destinatari*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001, 104 ss.

[35] F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit., 4.

dovrebbe significare ridurre non la funzione dei legislativi nella loro funzione di garanti dei beni comuni o delle situazioni giuridiche di carattere collettivo meritevoli di tutela giuridica, ma puramente e semplicemente garantire l'analisi preventiva degli effetti di una determinata legislazione. Nel caso delle leggi di finanza pubblica, la qualità della legislazione nei termini indicati risulta essere un elemento basico della efficacia degli interventi che si vuole raggiungere, anche in considerazione del fatto che la prospettiva della globalizzazione richiede strumenti "domestici" sempre più efficaci per contrastarne la eccessiva flessibilità e duttilità nei confronti della questioni economico-sociali.

La Comunicazione della Commissione "*Legiferare meglio*"[36] e i Piani di azione realizzati in applicazione del programma di Lisbona, sempre elaborato dall'"esecutivo europeo", denominato "*Una strategia per la semplificazione del contesto normativo*[37]" e quello intitolato "*Semplificare e migliorare l'ambiente regolativo*"[38], hanno tenuto conto sia del Rapporto Mandelkern sia del Libro bianco sulla *governance* europea[39] nei quali viene "promossa", per così dire, una politica di monitoraggio e di valutazione dell'applicazione del diritto dell'U.E. negli Stati membri[40].

Nel quadro di questo progetto di semplificazione/miglioramento della qualità normativa, le clausole di salvaguardia hanno trovato una collocazione ideale: esse, infatti, contengono in sé le attività di informazione e di notifica che dovrebbero essere implementate attraverso la presentazione alla Commissione di studi di impatto della legislazione (si pensi, per l'appunto, alla relazione tecnica con la quale si spiegano i meccanismi delle *clausole* nel caso in cui dovessero verificarsi scostamenti).

Gli studiosi che hanno esaminato il "fenomeno" a livello di Unione europea, hanno riscontrato che, nella prassi, l'uso delle *sunset* è stato, per così dire, poco praticato[41] dimostrandosi la tendenza alla rigidità del diritto dell'U.E., in luogo della sua (auspicata) flessibilità, elemento tipico delle clausole tramonto. La natura delle *sunset* avrebbe dovuto "suggerire" agli

---

[36] Com (2002) 275 del 5 giugno 2002.

[37] Com (2005) 535 definitivo.

[38] Com (2002) 278 del 5 giugno 2002.

[39] Com(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181 (COS).

[40] Si tratta di una "iniziativa" non nuova a livello comunitario, avviata a partire dal 2003, per il tramite della Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione destinata a coloro che partecipano alla redazione dei testi legislativi delle istituzioni comunitarie, consultabile in *www.eur-lex-europa.eu/it7techleg/pdf/it.pdf.*

[41] S. Ranchordàs, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* cit., 52.

organi dell'Unione, per l'appunto, una maggiore flessibilità nel rivedere talune normative che si sono dimostrate inefficaci dal punto di vista sociale ed economico-finanziario[42]. Una disposizione dinamica come quella della *sunset* avrebbe probabilmente indotto, ad esempio, la Commissione a rivedere le proprie politiche *antideficit* e di *austerity* (anche queste adottate nell'U.E. e imposte agli Stati secondo i criteri della necessità e dell'emergenza) che, come noto, si sono dimostrate insufficienti a risolvere i gravi problemi dell'Europa in crisi[43].

3.1. *Velocizzare il processo decisionale dinanzi ad uno stato di necessità. Carattere selettivo e regolatorio delle clausole di salvaguardia come sunset*

Per altro verso, appare volta al vero la considerazione in base alla quale le *sunset* possano agevolare la semplificazione dei processi decisionali. Nel caso delle clausole di salvaguardia finanziaria il procedimento di semplificazione ha quale suo obiettivo il porre nella disponibilità del Governo (o del singolo di ministro e degli enti e delle agenzie poste sotto la sua direzione) il monitoraggio e la successiva attivazione delle misure da intraprendere per far fronte alle esigenze determinatesi a causa dello scostamento tra le entrate attese e le spese previste. Il vantaggio consiste nel fatto che, proprio perché occorre intervenire tempestivamente, la velocizzazione del processo decisionale evita i rischi connessi alla mancata copertura.

L'affidamento al Governo della competenza in "materia" di clausole di salvaguardia sembrerebbe assumere le forme di una delega implicita che il Parlamento ha concesso all'atto dell'approvazione della legge di bilancio. È come se la disposizione di salvaguardia, nel contenere in sé gli eventuali

---

[42] Flessibilità, come si è detto all'inizio, non applicabile al "sistema" delle *clausole* perché, per l'appunto, la flessibilità nella gestione del bilancio esclude l'utilizzo dei fondi di riserva.

[43] G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, cit., 459.

A questo di aggiunga come, spesso, l'iperburocratizzazione non abbia reso sempre un buon servizio alle imprese e allo sviluppo delle attività economiche, come è dimostrato dal caso della legislazione sulla chimica che avrebbe dovuto stimolare l'innovazione, che, invece, si è rivelata controproducente a causa delle procedure troppo lunghe e complesse previste dalla normativa in questione: S. Ranchordàs, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* cit., 52. Il nuovo programma europeo per la chimica, contenente una *sunset rule*, è denominato REACH (Regolamento n. 1907 del 2006, in G.U.U.E., L 136): sull'argomento, v. A. Liebler, *Better Safe than Sorry: A Precautionary Toxic Substances Control Act Reform Proposals*, in *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 46, *Emerging Idea in Law*, 2015, 339 ss.

rimedi allo scostamento, affidi contestualmente al Governo l'obbligo di provvedere non soltanto al monitoraggio ma anche alle iniziative di attivazione o di sterilizzazione, nel rispetto dell'art. 81 Cost., quale peculiare declinazione del principio di legalità sostanziale[44] (art. 97 Cost.).

Il Parlamento, in disparte la fase istruttoria e la decisione amministrativa in ordine al sequenza previsione-monitoraggio-attivazione di competenza del Governo, svolgerà poi la sua azione di controllo, si potrebbe dire residuale (perché, in qualche misura, con l'affidamento del monitoraggio e della decisione finale affidata al Governo, il Parlamento ha già abdicato al suo ruolo di controllo), per il tramite dei "normali" strumenti del sindacato politico e, dal punto di vista tecnico, "servendosi" dell'Ufficio parlamentare di bilancio, struttura fondamentale ai fini dell'incrocio dei dati e delle informazioni anche a livello di cooperazione interparlamentare[45], che fornisce elementi tecnici qualificati ed attendibili. Si tratta, più che altro, di un simbolo dell'amministrativizzazione della legge, soprattutto in materia economico-finanziaria, e della correlativa tecnicizzazione del procedimento legislativo, al quale vengono lasciati pochi spazi per affrontare problematiche di tali contenuti[46].

Oltre tutto, le *sunset clause* e, in particolare, le "italiane" clausole di salvaguardia non hanno carattere discrezionale, considerati i loro effetti automatici e la sostanziale assenza di scelta riservata alle autorità deputate al monitoraggio e alla decisione, che, dunque, si presenta come obbligata dalle circostanze sopravvenute e dallo stesso contenuto della clausola di salvaguardia che già prevede il "come" affrontare l'eventuale emergenza. La loro previsione, peraltro, risulta essere selettiva (o preventivamente selettiva), perché il suo contenuto è specificamente riferito alla riduzione di una determinata spesa oppure è rivolto all'incremento di una data imposta (prevalentemente sui consumi, con prevedibili effetti depressivi sull'economia). Esse, inoltre, rivestono carattere regolatorio (procedimento, competenza in ordine al monitoraggio, tipologia dell'atto da adottare) nella misura in cui assolvono all'obbligo costituzionale di copertura degli oneri, anche in funzione dell'equilibrio di bilancio del settore pubblico allargato. L'impatto politico è certamente elevato perché la *sunset*/clausola può consentire al

---

[44] A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013, 15 ss.

[45] N. Lupo, G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, cit., 385.

[46] N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti,* cit., 127.

Governo di far propria una teoria del buon governo dato che, per il suo tramite, è in grado di controllare la tenuta del bilancio pubblico senza provocare "contraccolpi" ai cittadini ed alle imprese.

Non vanno sottaciuti, infine, gli eventuali rischi applicativi alla luce del fatto che la *sunset*/clausola di salvaguardia è pur sempre fondata sopra una previsione di copertura determinata dalle stime sulla crescita del Paese, che, come si è evidenziato, non sempre trova precisa corrispondenza rispetto alla realtà.

Le *clausole*, dunque, possono presentare, piuttosto, un forte valore retorico, dato che possono essere "spese" come un fattore di efficienza dell'azione di governo in termini sia di capacità di governare i processi economico-finanziari sia di predisposizione di misure a carattere sociale (o socialmente accettabili), pur in presenza, come è avvenuto in tempi recenti, di una crisi.

4. *I possibili fattori non positivi di una sunset. Il "temporeggiamento" e le incertezze che potrebbero determinarsi sui cittadini e sulle imprese*

In generale, non ostante taluni caratteri positivi delle *sunset*, come ad esempio, quello di assolvere a compiti di controllo di un possibile *deficit*,[47] rispondendo così anche ad esigenze di trasparenza per "rassicurare" i mercati internazionali[48], potrebbe risultare alquanto complicato mantenere in vita quelle di carattere finanziario come, ad esempio, è il caso delle clausole di salvaguardia, considerati soprattutto i suoi "effetti collaterali". Ed, infatti, l'attività di *sunsetting* si presenta come uno strumento volto, più che altro, ad assicurare che una determinata legislazione venga aggiornata e non più utilizzata dopo che ha raggiunto il suo scopo, che, nel caso della clausola di salvaguardia finanziaria, consiste proprio nel mantenere inalterato il bilancio (equilibrio e copertura degli oneri *ex* art. 81 Cost.), a seguito del monitoraggio e soprattutto a seguito della disattivazione delle medesime, con una fonte di pari grado.

Le *sunset*, pertanto, sono sconsigliate quando possono generare incertezze, attuali e potenziali, per le imprese (si pensi, per l'appunto, all'ipotesi del sopravvenuto aumento delle imposte). Al contrario, esse sono ritenute

---

[47] A.J. Auerbach, *Federal Budget Rules: The U.S. Experience*, versione rivisitata del paper presentato alla conferenza su *"Fiscal Rules and Institutions",* indetto dall'Economic Council svedese, Stoccolma, ottobre 2007, reperibile in www.nber.org/papers/w14288.

[48] L. Philips, M. Stewart, *Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability*, in *Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper*, n. 38, 2008, 1 ss.

opportune proprio quale forma di precauzione nei casi vi sia indeterminatezza in ordine ai costi complessivi dell'azione intrapresa[49].

Come si è più volte ripetuto, per il tramite delle *clausole* si opera, infatti, il rinvio della copertura effettiva a momenti futuri benché con una previsione, di massima, di attivazione automatica degli interventi. Il legislatore, così facendo, differisce nel tempo talune decisioni di bilancio, ingenerando, tuttavia, forme di pressione continua per trovare ulteriori modi di disattivazione delle *clausole* o magari per ribadire i medesimi. Inoltre, dal punto di vista "politico-programmatico" appare almeno difficile sottrarsi alla critica del "temporeggiamento" legislativo, cioè un'opzione adottata in attesa che si verifichino eventi futuri favorevoli (come la crescita economica, per l'appunto) che possano confermare eventuali previsioni ottimistiche di medio periodo.

Un indugio o un differimento che potrebbe rappresentare un problema non soltanto tecnico ma di tenuta di un certo indirizzo politico come nel caso di una crisi di Governo, i cui effetti trasferiscono l'onere di far fronte agli eventuali scostamenti a quello successivo (come, infatti, è avvenuto proprio nel nostro Paese dove alcune *clausole*, peraltro piuttosto onerose, sono state disattivate dai governi successivi a quelli che le hanno introdotte provocando, in questo modo, un onere supplementare all'esecutivo che non aveva la responsabilità di quelle decisioni politiche).

5. *Una digressione finale: l'economia globalizzata dominata dal rischio e il principio di precauzione*

In una società e in un'economia dominata dall'incertezza e dal rischio[50] (si pensi ancora una volta all'incidenza dei debiti sovrani nelle dinamiche della finanza pubblica), la clausola di salvaguardia può svolgere un ruolo quasi di stabilizzazione, una sorta di assicurazione contro il *deficit* di bilancio[51]. Si tratterebbe di una sorta di "assicurazione" che ha quale suo scopo quello di limitare gli effetti distruttivi e pericolosi delle fluttuazioni economico-finanziarie tipiche dell'età della globalizzazione: si tratterebbe, in definitiva, di un rischio in un certo senso calcolato, cioè di un atto fondato

---

[49] Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Analisi di impatto della regolamentazione. La dove funziona: il Regno Unito*, XVI legislatura, n. 5, luglio 2008, 51-52.

[50] M.R. Ferrarese, *La crisi tra liberalizzazioni e processi di* governance, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica,* cit., 51.

[51] A.J. Auerbach, *Federal Budget Rules: The U.S. Experience*, cit., 22.

sul principio di precauzione, al fine di fornire normalità normativa ad uno stato per l'appunto di rischio.

Parafrasando Ulrick Beck, potrebbe dirsi che le clausole di salvaguardia possono essere riguardate come un simbolo della sovrapposizione tra stato normale e stato di necessità (dove il sociologo tedesco parla, invece, di eccezione)[52], in cui l'uso abnorme degli strumenti sospensivi o derogatori, alterando le regole, possono compromettere l'unità del sistema giuridico-economico. «L'essere dei rischi non sta nel loro essere reali, ma nel loro diventare reali»[53]: esattamente quel che può accadere per il tramite dell'utilizzo eccessivo delle clausole di salvaguardia.

Il rischio di compromettere l'equilibrio di bilancio, tuttavia, è, sì, controllato, ma non risolve la dimensione sostanziale del problema (la copertura degli oneri) che, invece, resta concreto ed attuale. In fin dei conti, le *clausole* costituiscono uno strumento tecnico-contabile ad effetto incrementale alquanto fragile che non garantisce certezza né al bilancio in quanto documento programmatico né agli operatori economici ed ai consumatori, i quali comunque restano in balia, per così dire, di scenari indeterminati e indeterminabili, potrebbe dirsi "liquidi", per usare una metafora abusata ma efficace che trae spunto dal fortunato volume del sociologo Zygmunt Baumann, che non consentono di programmare investimenti o di dare consistenza ai consumi. Anzi, il freno contemporaneo degli investimenti e dei consumi può ingenerare spirali pericolose come l'accumulo eccessivo di risparmio che, come è noto, è un sintomo di stasi dell'economia nel suo complesso (depressione).

Si prenda l'esempio di un beneficio fiscale temporaneo previsto da una manovra di finanza pubblica valevole, magari perché sperimentale, soltanto per un anno e comunque stimato dalle imprese come irriproducibile, cioè non stabilizzabile quale misura agevolativa, in quanto, a seguito del previsto monitoraggio, potrebbe produrre esiti negativi in termini di equilibrio di bilancio (il beneficio fiscale è pur sempre una spesa) proprio perché non ritenuta una misura efficace e conveniente. Questo indurrebbe le imprese ad assumere un atteggiamento prudente, cioè attendista, che solo a seguito della valutazione del periodo in questione potrebbe, ove favorevole, mutare. In questo caso, l'atteggiamento non responsivo, cioè di sostanziale sfiducia[54], da parte delle imprese, sarebbe ampiamente giustificato a causa dell'incertezza temporale del provvedimento che potrebbe essere non prorogato o

---

[52] U. Beck, Conditio humana. *Il rischio nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 111.
[53] U. Beck, Conditio humana. *Il rischio nell'età globale*, cit., 112.
[54] Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, cit., 18.

esteso dopo il *sunset*[55]. La sfiducia delle imprese è sinonimo di disapprovazione, se non di conflitto, e tale comportamento può spiegare come le scelte individuali o particolari non possono essere sempre guidate dal mercato il quale può risultare «inservibile» anche alla strumentalità razionale[56].

Come si diceva, la *norma tramonto* è una "norma a tempo", decorso il quale cessa di produrre i suoi effetti giuridici. Nel corso della vigenza della norma vengono valutati/monitorati gli effetti di natura finanziaria (le entrate attese), i quali costituiranno il presupposto di un eventuale rinnovo[57] della medesima, consistente nella proposizione di una disposizione di sospensione della sua efficacia (tecnicamente: la disattivazione degli effetti indicati dalla clausola). Va notato, a questo punto, che la norma tramonto/clausola di salvaguardia può essere considerata una *review clause*, *species* del *genus sunsetting*[58], in quanto la norma in questione continua a produrre i suoi effetti fino a quando non interviene una nuova disposizione a rimuoverla, mentre le *sunsetting* "spirano" automaticamente, cioè senza l'intervento del legislatore[59]. Tali norme presentano, tuttavia, un indubbio vantaggio pratico consistente nel «contemperare l'incertezza»[60] che potrebbe manifestarsi dinanzi a risultati finanziari non previsti[61]. Volendo tentare una definizione delle norme/clausole di salvaguardia, dunque, si potrebbe dire che esse si configurano come *norme a tempo, ad obbligo di monitoraggio e ad effetto automatico, con eventuale opzione di rinnovo*. Le clausole di abrogazione o *sunset rules*, allora, come è stato recentemente evidenziato, «non rappresenterebbero (…) solo un istituto per la qualità della regolazione tesa al contenimento dell'inflazione legislativa, ma anche per una regolazione "flessibile", una regolazione "a tempo" che il legislatore potrebbe lasciare

---

[55] J.E. Jersen. *Temporary Legislation*, cit., 278; W.G. Gale, P.R. Orszag, *Sunsets in the Tax Code*, in *Tax Notes*, June, 2003, 1553 ss.

[56] F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, cit., 48.

[57] R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, 3^ ed., Giuffré, Milano, 2004, 44; A. Davis, *Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation: An Analysis and Proposal for Reform*, in *Administrative Law Review*, n. 33, 1981, 393.

[58] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislative, *Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolamentazione*, s.d., 79.

[59] Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, cit., 17.

[60] M. Cappelletti, *Ragionando (ancora) sull'inflazione legislativa: l'esperienza comparata delle* sunset rules *da strumento di qualità della regolazione a strumento per una legislazione "flessibile"*, cit., 9.

[61] C. Williams, *Tradition and Change in Legal English: Verbal Constructions in Prescriptive Texts*, in *International Journal of Speech Language and the Law*, vol. 14, n. 1, 2007, 92.

abrogare automaticamente oppure potrebbe modificare sulla base delle risultanze degli effetti prodotti sulla società»[62].

La *norma tramonto*, in sé e per sé, non aspira affatto alla sua prosecuzione, trattandosi di una norma ontolgicamente temporanea, a meno che non si ritenga necessario il suo mantenimento in vita perché i suoi effetti sono funzionali alla conservazione di un determinato assetto. Il carattere valutativo è, forse, quello più importante, e decisivo, perché permette di verificare se l'obiettivo previsto dalla disposizione sia stato conseguito onde poi scegliere se rinnovare la sua efficacia nel tempo[63]. Una norma tramonto è, per sua natura, temporanea, e può essere eventualmente rinnovata a seconda dei risultati conseguiti[64].

Anche in questo caso, però, non sono mancate le critiche a tale modello, soprattutto per quanto concerne il loro utilizzo nelle leggi di finanza pubblica. È stato sostenuto, infatti, che la presenza delle *clause* nel campo dell'attività finanziaria potrebbe comportare un irrigidimento del «paradigma della stabilità finanziaria»: così, il legislatore sarebbe quasi "obbligato" (o, visto da altro versante, si precostituirebbe un alibi) a riconoscere solo ed esclusivamente diritti finanziariamente condizionati[65] e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel caso di variazioni, potrebbe essere indotto ad interrompere l'erogazione di determinate prestazioni sociali, violando, in tal modo, anche il principio del legittimo affidamento dei cittadini[66].

Ma, forse, proprio perché "minano" il paradigma della stabilità, le clausole di salvaguardia possono rendere, in qualche misura meno rigide, pur con i necessari accorgimenti, le dinamiche di bilancio, consentendo così al decisore politico di ritagliarsi spazi di "manovra" (o, se si vuole, rischi calcolati) non soltanto con riferimento alla tenuta dei conti ma anche alla salvaguardia dei diritti delle persone e della collettività[67].

---

[62] M. Cappelletti, *Ragionando (ancora) sull'inflazione legislativa: l'esperienza comparata delle* sunset rules *da strumento di qualità della regolazione a strumento per una legislazione "flessibile"*, cit., 10.

[63] S. Ranchordàs, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*, cit. 32.

[64] Elementi tipici di tutte le *sunset clause*, cfr. S. Ranchordàs, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective,* cit., 34.

[65] F. Guella, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti.* cit., 501.

[66] G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 341.

[67] Ecco che un accorgimento tecnico può fungere da leva politica per la protezione dei diritti e per affrontare le situazioni di emergenza, come sembra voler prevedere il legislatore nell'impedire che le risorse derivanti dall'8 per mille gestite direttamente dallo Stato siano utilizzate ai fini della copertura degli oneri finanziari, dovendo, invece, essere destinate proprio alle situazioni emergenziali: cfr. art. 17, c. 1.1, l. n. 196 del 2009, come modificata dalla l. n. 163 del 2016.

Considerazioni conclusive

A compimento dell'analisi sin qui compiuta, possono trarsi talune considerazioni di carattere riassuntivo e conclusivo a proposito del tema trattato.

L'istituto della clausola di salvaguardia, come si è visto, è stato previsto quale strumento di copertura degli oneri finanziari a "difesa" di eventuali variazioni di spesa e di entrata, al fine di garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, in forza dell'art. 81, commi 1 e 3 della Costituzione (come riformato dalla l. cost. n. 1 del 2012).

Il suo obiettivo fondamentale è quello di assicurare effettività alla *copertura degli oneri* di bilancio non configurati da una norma di autorizzazione quale limite massimo di spesa ma frutto di una "semplice" stima, nel caso in cui l'ammontare dei medesimi non possa essere predefinito con esattezza e in modo definitivo. Si tratta di un principio riveniente dall'art. 81, c. 3, Cost. che, in generale, rende più stringenti gli obblighi di copertura degli oneri e che rappresenta un rilevante cambiamento per quel che concerne taluni "comportamenti" da parte delle istituzioni pubbliche, talvolta poco "attente", nella gestione dei bilanci, alle condizioni complessive dell'economia.

A questo si aggiungano variabili fisiologiche come le mancate entrate o l'aumento della spesa causato, ad esempio, dall'aumento della platea dei beneficiari di una determinata prestazione o dalla congiuntura economica sfavorevole. Tali situazioni, come ovvio, possono ingenerare effetti negativi sui conti pubblici rispetto a quelli apprezzati al momento dell'approvazione parlamentare[1].

Ogni legge di finanza pubblica, *in primis*, com'è naturale, la legge di bilancio, deve perciò prevedere tale meccanismo "compensativo" affinché, a seguito del monitoraggio degli effetti finanziari, si possa dar corso alla copertura al momento in cui la determinazione dell'onere sul bilancio non risulti sufficiente. Questo "problema" viene (o dovrebbe essere) "risolto" dalla formulazione di una clausola finanziaria con la quale il legislatore si cautela dagli eventuali rischi di mancata copertura degli oneri.

Una delle caratteristiche fondamentali delle "compensazioni finanziarie" che devono essere previste nelle leggi di finanza pubblica, si diceva, è quella dell'effettività che, insieme alla automaticità della previsione dell'inter-

---

[1] P. Canaparo, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, cit., 1.

vento, assumono rilevanza decisiva nel mantenimento degli equilibri della legge di bilancio.

Si tratta di un dispositivo, che, sebbene garantisca l'adempimento degli obblighi nei confronti sia della Costituzione sia del diritto dell'Unione europea, non sempre, tuttavia, rappresenta la soluzione migliore dinanzi a talune difficoltà di copertura che possono emergere in corso di esercizio. Anche perché, nonostante la perizia quanto alle stime che possono essere contenute nel Documento di economia e finanza, le dinamiche finanziarie possono dar luogo ad imprevisti e, comunque, le entrate tributarie non danno sempre gli esiti attesi o sperati.

Il problema principale, allora, non è tanto la formulazione della *clausola*, che non può essere *standard* perché essa deve essere, per dir così, "tarata" sulle singole fattispecie, quanto i suoi sviluppi effettivi, spesso sgraditi ai contribuenti e alle imprese. E, infatti, l'uso eccessivo, se non un vero e proprio abuso, delle clausole di salvaguardia ha fatto sì che il legislatore fosse indotto a ripensare l'istituto in questione. Numerose sono state le clausole di salvaguardia formulate, tanto che esse hanno rappresentato, in un certo senso, l'unico strumento rimasto a disposizione del Governo e del Parlamento, almeno in una certa fase della "vita economica" del Paese, per realizzare "manovre" che diversamente sarebbe stato davvero complesso porre in essere, come, ad esempio, la riduzione fiscale degli ormai noti "ottanta euro" o la previsione del *bonus* bebé e altro ancora.

Dalla disamina delle diverse *clausole* formulate emerge un quadro che tratteggia l'estrema varietà dei settori nei quali esse sono state impiegate. Ne deriva, da un lato, una tendenza, per dir così, "emulativa" (reiterazione della clausola da legge in legge), dall'altra, la paura di incorrere in misure talmente impopolari (attivazione delle *clausole*) da riproporre talune *clausole* per evitare "contraccolpi" elettorali.

L'incremento del numero delle *clausole* si è manifestato, come si è avuto modo di evidenziare, nel periodo più alto della crisi, caratterizzato dalle forti pressioni internazionali e dai mercati finanziari. Nei fatti, l'ipertrofia delle clausole di salvaguardia ha rappresentato, più che altro, la risposta alla situazione d'emergenza che ha vissuto il nostro Paese a causa delle note vicende connesse alla crisi.

Oltre tutto, il Governo, dinanzi alle mancate entrate dovrebbe evitare l'eventuale attivazione delle *clausole*, ad esempio, in termini di aumento dell'imposizione indiretta che, per l'appunto in tempi di crisi, non è considerata la soluzione migliore per superare gli scogli di natura finanziaria creatisi a seguito di una congiuntura non favorevole. In realtà, scelte di

politica economica "imposte", o comunque collegate, a quelle di austerità finanziaria di matrice europea hanno indotto il Governo ad attivare taluni aumenti dell'I.V.A. proprio nel pieno della crisi finanziaria, non aiutando, come hanno sostenuto in molti, la ripresa dell'economia, anzi, deprimendola ulteriormente perché ha ridotto i consumi delle famiglie e la propensione agli investimenti delle imprese. Invero, la mancata attivazione di pressoché tutte le clausole formulate ha reso, in qualche misura, poco credibile questo strumento di copertura anche se, formalmente, esso entra nei quadri tendenziali di finanza pubblica. Il problema maggiore è «dover fissare obiettivi di progressivo avvicinamento a un ambizioso obiettivo di medio termine – in sostanza, sull'unico anno per il quale la previsione di crescita abbia una ragionevole probabilità di realizzarsi – subordinando l'attuazione del programma di medio termine alla successiva verifica sullo stato del ciclo economico»: appare evidente che, in tal modo, la programmazione di bilancio risulta indebolita e, dunque, complessivamente, proco credibile[2].

In altri casi, in verità, s'è fatto un uso "spericolato" delle *clausole*. E così, da strumento tecnico di garanzia della copertura delle leggi, esse hanno finito non col rappresentare uno «sbarramento a valle»[3] delle eventuali difficoltà di copertura, in quanto formulate contestualmente alla formazione della legge di finanza pubblica, ma col diventare un vero e proprio azzardo contabile, facendo, in tal modo, venir meno uno dei requisiti fondanti le *clausole* medesime e cioè la loro effettività, in base al quale le compensazioni devono essere in grado di coprire interamente le eccedenze di spesa.

Le misure di variazione, peraltro, definite con atto amministrativo, possono anche ingenerare rischi di violazione della riserva di legge contenuta negli articoli 23 (se collocate nel quadro di una legge di settore), e 81 (se presenti nella legge di bilancio) della Costituzione. In tal modo, il meccanismo in questione è come se tenesse "in sospeso" il "tempo" della decisione sull'allocazione delle risorse; allo stesso modo, però, esso è in grado di garantire la tenuta in ordine dei conti e mantiene inalterati i rapporti non solo con gli organi finanziari dell'Unione europea ma anche, verrebbe da dire, soprattutto, con i mercati finanziari[4].

Queste sono, tra le altre, le motivazioni che hanno indotto il legislatore, come si è avuto modo di illustrare, a riformare la legge di contabilità, con

---

[2] Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica,* marzo 2016, 25.

[3] Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, giugno 2006, 53.

[4] C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 14.

la quale si dovrebbe immaginare un percorso di riduzione dell'uso delle medesime.

Invero, il legislatore non ha introdotto uno strumento nuovo di copertura degli oneri ma, consapevole anche delle difficoltà economiche del Paese che, seppur lentamente, va avviandosi verso una fase di ripresa, ha "indirizzato" l'eventuale attivazione della clausola di salvaguardia solo nella direzione della riduzione delle spese, evitando di "contrastare" eventuali scostamenti con l'aumento dell'imposizione fiscale.

Sul piano generale, si può affermare come dalla riconfigurazione delle "nuove" clausole di salvaguardia sembrano sorgere taluni profili, anche problematici, che, conclusivamente, vale la pena riassumere.

In primo luogo, viene in evidenza come l'istituto della clausola di salvaguardia non sia stato puramente e semplicemente "eliminato" o "soppresso" – così, in realtà, è stata "presentata" la riforma dell'art. 17 della legge di contabilità e finanza nella parte relativa alle *clausole*[5] – ma ne è stato modificato il meccanismo applicativo: non una variazione della formulazione della *clausola*, che ovviamente resta la medesima, ma una nuova scelta politico-legislativa quanto alla sua attivazione, che "opererà" solo sul lato delle uscite. Tale novità è di sicuro rilievo e, forse, rende meno peregrina la prospettazione di un uso, per dir così, "sociale" delle clausole di salvaguardia volto, per l'appunto, a garantire prioritariamente i diritti a prestazione[6] nel caso in cui lo scostamento dovesse inficiare l'erogazione dei servizi sociali.

In secondo luogo, sembra che il legislatore abbia deciso di voltare pagina per quanto concerne le strategie difensive in tema di finanza pubblica, abbandonando una pratica di bilancio, talvolta anche azzardata, "figlia" della crisi economica e delle politiche di austerità propugnate dagli organi finanziari europei e internazionali. E in effetti, la tecnica legislativa della formulazione di una clausola di salvaguardia è tipica della legislazione d'emergenza, come si è illustrato nelle pagine dedicate all'esame delle *norme tramonto*, che, infatti, di recente, sono state adottate negli Stati Uniti per fronteggiare situazioni del tutto particolari come la lotta contro il terrorismo. Si può dire, in ogni caso, che la novella legislativa del 2016 rappresenta un primo tassello, certo non risolutivo, per una diversa "lettura" dei conti pubblici nella prospettiva sia interna sia "europea". Va detto, oltre tutto, che, se, da un lato, gli organi finanziari "europei" hanno mostrato una certa accon-

---

[5] C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 12.

[6] L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it,* 4 giugno 2013.

discendenza nel consentire l'uso delle clausole di salvaguardia, dall'altro, sono tuttavia sempre pronti a "chiedere il conto" nel caso in cui i "dati" a consuntivo non siano soddisfacenti.

In terzo luogo, la novella legislativa, anche, come ovvio, per effetto degli stringenti vincoli introdotti dalla riforma costituzionale del 2012 sul c.d. "pareggio di bilancio", ha reso più strette le maglie per quel che concerne la formulazione della clausola di salvaguarda nella legge di bilancio, benché, in verità, proprio nell'ultima, quella per il 2017, (ri)compaia quella sulla c.d. "collaborazione volontaria". Si tratterà di vedere il flusso delle entrate per verificare se la "esposizione" per il futuro sarà *effettivamente* coperta oppure se dovrà farsi ricorso alle misure previste dal dispositivo automatico.

Tra i "nodi" tuttora irrisolti resta quello delle *clausole* ancora presenti nel "circuito" finanziario, quelle cioè sterilizzate (che creano un vuoto di gettito se non adeguatamente compensato da equivalenti tagli di spesa) ma che sono, tuttavia, ancora potenzialmente "attive", per le quali si dovranno trovare, nel prossimo futuro, le modalità di copertura.

Vi sono poi le *clausole* che avrebbero dovuto esser formulate e che, invece, si direbbe inspiegabilmente, non compaiono in talune leggi, anche in quelle non dedicate espressamente a manovre finanziarie (si pensi alla richiamata legge sulle unioni civili o agli accordi bilaterali fra Stati, ecc.). A tale proposito, viene in evidenza una certa "disattenzione", per così dire, da parte del legislatore, peraltro reiterata negli anni, volta a "nascondere" la consistenza dell'onere: si pensi alla mancata previsione della clausola nella legge in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere[7], che, se pur riferita ad un onere di modesta entità, per la copertura del quale sembra si sia optato per la sua indicazione come limite massimo di spesa, appare incongrua ai fini della sua applicazione automatica al verificarsi di una serie di presupposti dai quali emergono situazioni giuridiche soggettive non condizionabili dalle risorse disponibili in bilancio[8].

Il legislatore sarà, dunque, chiamato a farsene carico, anche alla luce dell'allerta che la Corte dei conti ha "lanciato" nelle sue diverse *relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, le quali dipingono un quadro tendenziale non sem-

[7] Legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante *disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.*

[8] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia di delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013*, Roma, 2013, 25.

pre soddisfacente a proposito dei "comportamenti" delle amministrazioni proprio con riferimento all'insufficiente esaustività delle relazioni tecniche e, in taluni casi, alla poca sostenibilità della copertura[9], e, infine, come si diceva, riguardo ai quei casi (alcuni dei quali portati in rassegna) in cui il legislatore ha "lasciato aperte" talune falle nel bilancio "dimenticando" di formulare la clausola di salvaguardia a copertura degli oneri bilancio.

[9] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, 2015, cit., 6 ss.

Bibliografia

AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea,* Quaderni Formez, n. 32, 2009, reperibile in *www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/quaderniformez_air.pdf;*

Abbate A., *Prime osservazioni sulle modifiche alla legge 31.12.2009 n. 196. La nuova impostazione della manovra di finanza pubblica, in attuazione dell'art. 15 della legge 24.12.2012, n. 243*, in *RatioIuris.it,* settembre 2016;

Adinolfi A., Esposito G., *Subentro di nuovo appaltatore e garanzie per i lavoratori occupati*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 15, 2015;

Agosta S., *Federalismo fiscale e clausola di salvaguardia delle Regioni a Statuto speciale: la Sicilia alla prese con la «neutralità finanziaria» del Decreto legislativo in materia di tributi regionali,* in *Dirittiregionali.it,* 6 aprile 2012;

Ahrens J., *Transition towards a Social Market Economy? Limits and Opportunities, Ordnungpolitische Diskurse – Discourse in Social Market Economy*, Diskurs, 2008-5, in *http://econpapers.repec.org/paper/zbwopodis/200805.htm***;**

Amato G., *Il governo dell'economia: il modello politico,* in AA. VV., *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia,* diretto da F. Galgano, Vol. I, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977;

Ammannati L.*, Il rapporto tra concorrenza e* welfare *di fronte alla crisi*, in Colombini G., Passalacqua M. (a cura di), *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato,* Editoriale scientifica, Napoli, 2012;

Andreangeli A., *EU Competition Law in Time of Crisis: between present challenges and a largely unwritten future*, in *The Competition Law Review*, Vol. 9, Issue 2, July 2013;

Angiolini V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986;

Arcidiacono L., *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002;

Ardizzi G., Lanotte M., *Lo sviluppo della finanza innovativa e i rischi collegati nell'analisi del fenomeno economico dei derivati,* in Rossano C., D. Siclari (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* Cedam, Padova, 2006;

Ascarelli T., *Sulla efficacia della clausola oro*, in *Foro It.*, IV, 1951;

Astone F., Caldarera M., Manganaro F., Romano Tassone A., Saitta F. (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino, 2006;

Atkinson T.*, Depressione di chi? La crisi economica e le disuguaglianze*, in AA. VV., *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato*, Camera dei deputati, Roma, 2009;

Auerbach A.J., *Federal Budget Rules: The U.S. Experience*, versione rivisitata del paper presentato alla conferenza su *"Fiscal Rules and Institutions",* indetto dall'Economic Council svedese, Stoccolma, ottobre 2007, reperibile in www.nber.org/papers/w14288;

Aulenta M., Tax expenditures *nelle imposte erariali*, in Uricchio A.F., Aulenta M., Selicato G. (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015;

Aulenta M., *The Usefulness of the Fiscal Compact to Supersede the Domestic Stability Pact,* in *Riv. Dir. Finanz. Sc. Fin.*, n. 2, 2016;

Azzariti G., *Il costituzionalismo può sopravvivere?,* Laterza, Roma-Bari, 2013;

Azzariti G., *Portata rivoluzionaria dell'uguaglianza: tra diritto e storia*, in Giorgi C. (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, 2014;

Baffi P., *Indicizzazione*, in *Enc. It.*, IV Appendice, 1979, reperibile in *Treccani.it;*

Balboni, E. *La funzione di Governo oggi*, in AA. VV., *Il Governo*, cit.;

Baratta R., *I vincoli imposti dal* Fiscal Compact *ai bilanci nazionali,* in *Federalismi.it*, 17 settembre 2014;

Bartole S., *Art. 81*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 76-82. La formazione delle leggi,* tomo II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979;

Bartolucci L., *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016;

Bassanini F., Paparo S., Tiberi G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, Astrid, 2013, reperibile in *www.bassanini.it/wp-content/uploads/2013/10/Qualità-della-regolazione-una-risorsa-per-competere.pdf;*

Baugus B., Bose F., *Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive*, in *Mercatus Research*, George Mason University, 2015;

Beck U., Conditio humana. *Il rischio nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2011;

Belletti M., *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016;

Benvenuti M., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea,* Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Bergo M., *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it,* 20 marzo 2013;

Bergonzini C., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017;

Berti G., *Relazione generale*, in AA. VV., *Il Governo*, cit.;

Bertolissi M., *Fiscalità e spesa pubblica nell'UE,* in *Rass. Dir. Pubbl. Eur., Il diritto pubblico dell'economia,* a cura di Castorina E., Lucarelli A., Mone D., n. 1, 2016;

Bertolotti B., Son Shin H., *Da* Mary Poppins *a* Northern Rock. *Spunti sulle corse agli sportelli moderne,* in *Mercato concorrenza regole*, n. 1, 2009;

Bifulco R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011;

Bifulco R., *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in Bifulco R., Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica, La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale,* Giappichelli, Torino, 2013;

Bilancia F., Spending review *e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?,* in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2014;

Bilancia P., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2012;

Bin R., *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva",* in *Forumcostituzionale.it*;

Bognetti G., *Costituzione e bilancio dello Stato*, in *Nomos*, n. 3, 2008;

Bognetti G., *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale* in *Rivista Aic*, n. 4, 2011;

Bonvicini G., Brugnoli F. (a cura di), *Il* Fiscal compact, Quaderni dell'IAI, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2012;

Boschetti B.L., *Vincoli europei di bilancio, patti di stabilità, sistema delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 15 ottobre 2014;

Brancasi A., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi,* in Della Cananea G., Napolitano G. (a cura di), *Per una nuova costituzione economica,* Il Mulino, Bologna, 1998;

Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005;

Brancasi A.*, La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione,* in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderni de *Il Filangeri*, 2011;

Brancasi A., *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it,* 10 gennaio 2012;

Brici D.E., *Sub art. 24 (Clausole di salvaguardia)*, in AA.VV., *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175,* Cacucci, Bari, 2016;

Bucci G., *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it,* 13 novembre 2012;

Bucci G., *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali,* in Luchena G., Teotonico V. (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali,* Cacucci, Bari, 2015;

Buzzacchi C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?,* in *Rivista Aic*, n. 4, 2012;

Buzzacchi C., *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forumcostituzionale.it;*

Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffré, Milano, 2015;

Buzzacchi C., *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.,* in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 2, 2016;

Cabras D., *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296),* in *Federalismi.it*, 10 marzo 2010;

Cabras D., *Un* Fiscal council *per l'Italia*, in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.;

Camera dei Deputati, XVII Legislatura, V Commissione, Seduta del 10 novembre 2015, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, Documento conclusivo*, 34, in reperibile in *www.camera.it/temiap/2016/09/14/OCD177-2337.pdf;*

Camerlengo Q., *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio,* in *Forumcostituzionale.it*;

Canaparo P., *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, in *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e finanza, DIGEF, Università di Roma La Sapienza, n. 13, 2015, 4, *http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni;*

Canepa A., *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015;

Cantaro A., *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in Id. (a cura di), Quo vadis *Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special issue, 2015, 40, reperibile in *www.ojs.uniurb.it;*

Cappelletti M., *Ragionando (ancora) sull'inflazione legislativa: l'esperienza comparata delle* sunset rules *da strumento di qualità della regolazione a strumento per una legislazione "flessibile"*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online,* maggio 2016;

Capriglione F., *L'unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa unita*, Utet, Torino, 2013;

Capriglione F., *The use of «derivatives» by Italian legal authorities in public finance management. Still an issue*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 2, 2013;

Capriglione F., *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali,* Utet, Torino, 2013;

Capriglione F., Sacco Ginevri A., *Politica e finanza nell'Unione europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Cedam, Padova, 2015;

Capriglione F., *Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di* law and economics, in Pellegrini M. (a cura di) *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2016;

Capuano D.A., Griglio E., *La nuova* governance *economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in Lupo N., Manzella A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale,* Giappichelli, Torino, 2014;

Capunzo R., *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, 2^ ed., Giuffré, Milano, 2012;

Caracciolo La Grotteria E., *Note sull'accesso degli enti pubblici al mercato dei capitali anche con riguardo agli strumenti di finanza innovativa*, in Rossano C., Siclari D. (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* cit.;

Cardone A., *Nuovi sviluppi (*rectius*, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Forumcostituzionale.it;*

Carlassare L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it,* 4 giugno 2013;

Carlassare L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, *in Costituzionalismo.it,* 1 dicembre 2015;

Carnevale P., *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglia-leggi",* in *Federalismi.it*, 17 giugno 2009;

Carrino A., *Prefazione*, in Id., *La giustizia come conflitto. Crisi della politica e Stato dei giudici,* Mimesis, Milano-Udine, 2011;

Carrino A., *Il suicidio dell'Europa*, *Sovranità, Stati nazionali e "grandi spazi"*, Mucchi editore, Modena, 2016;

Cartabia M., *Principi inviolabili e integrazione europea,* Giuffré, Milano, 1995;

Carullo A., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1997;

Casale L., *Decreto-legge e misure di contenimento della spesa pubblica,* in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2016;

Caselli L., *Social Market Economy and Economic Democracy: the Trade Unions' Role*, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1, n. 1, 2014;

Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995;

Cassese S., *La nuova costituzione economica. Lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000;

Castaldo K., Avila Hernandez F., *Comunicazione giuridica e apprendimento legislativo nell'ambito dell'Unione europea*, in *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional,* n. 13, novembre 2008, reperibile in www.redalyc.org/pdf/824/82420293004.pdf;

Cerri A., *La crisi economica e le prospettive europee*, in *Nomos*, n. 2, 2014;

Chiara G., *Governo multilivello dei conti pubblici ed evoluzione della manovra di bilancio. Verso un paradigma esclusivamente tecnico?*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2017;

Ciarlo P., *Governo forte* versus *Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri,* in AA. VV., *Il Governo*, cit.;

Ciolli I., *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012;

Ciolli I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012;

Ciolli I., *The Balanced Budget Rule in the Italian Constitution: It Ain't Necessarily so… useful?*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2014;

Ciravegna D., *For a New Humanism in the Economy*, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1, n. 1, 2014;

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, 2^ ed., Il Mulino, Bologna, 2015;

Cocozza F., *Diritto pubblico applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 2003;

Cocozza F., *La «Costituzione economica»,* in Pellegrini M. (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2012;

Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Giappichelli, Torino, 2013;

Colombini G., *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, n. 1-2, 2016;

Coronidi F.*, La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto* Europlus, in *Federalismi.it,* 7 marzo 2012;

Corte dei conti, *Relazione al rendiconto generale dello Stato 2003, Scheda di sintesi*, vol. I, 25 giugno 2004;

Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2013*, Roma, 2013;

Corte dei conti, *Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016,* novembre 2015;

Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica,* marzo 2016;

Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo – *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*, 2016;

Costanzo P., *L'ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea,* in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014;

Cottarelli C. *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e come si può tagliare,* Feltrinelli, Milano, 2015;

D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale, Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale,* Cedam, Padova, 2002;

D'Aloia A., *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, in Cavasino F., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza,* Atti del Convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, Editoriale scientifica, Napoli, 2013;

Davis A., *Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation: An Analysis and Proposal for Reform*, in *Administrative Law Review*, n. 33, 1981;

De Carli P., *Specialità ed autoreferenzialità della disciplina di banca e finanza. Nuovi approfondimenti*, in Id. (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria,* Cedam, Padova, 2016;

De Caro C.*, Integrazione europea e diritto costituzionale*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

De Grazia D., *Crisi del debito pubblico e riforma della Costituzione*, in *Ianus*, n. 7, 2012, reperibile in *www3.unisi.it*;

De Ioanna P., Fiscal compact *fra istituzioni ed economia*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1-2, 2012;

De Ioanna P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.;

De Magistris V., *La qualità della regolazione nell'ambito della* governance *multilivello*, in *www.biblioteca.formez.i/webif/media(Giannini_2/pdf/vol01202.pdf;*

De Mita E., *La legalità tributaria*, in Zaccaria R. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011;

Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, 2013;

Di Comite V.*, Le sovvenzioni e le misure compensative nell'Organizzazione mondiale del commercio,* Cedam, Padova, 2009;

Di Gaspare G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011;

Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, II ed., Cedam, Padova, 2015;

Di Gaspare G., *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 15 giugno 2015;

Di Gaspare G., *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it;*

Di Gaspare G., *Funambolismi di finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 28 marzo 2016;

Di Plinio G., *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998;

Di Vittorio A. (a cura di), *Dalle crisi alle età di crisi. Un discorso di economia comparata*, Giappichelli, Torino, 2014;

Dickmann, R. *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., sent. n. 137/2009),* in *Federalismi.it,* 3 giugno 2009;

Dickmann R., *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi.it,* 20 gennaio 2010;

Dickmann R., *Le regole della* governance *economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it,* 15 febbraio 2012;

Dickmann R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, 16 maggio 2012;

Dickmann R., *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *Federalismi.it*, 22 marzo 2017;

Donatelli L., *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova* governance *europea: regole numeriche e procedure di* enforcement *tra livello unionale e livello interno,* in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 28 maggio 2013;

Doyle C., *USA Patriot Act Sunset: Provisions That Empire on Decembre 31, 2005*, in *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service – The Library of Congress, 10 giugno 2004, reperibile in www.fpc.state.gov/documents/organization/34499.pdf;

Ecochard P., Governance *economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo",* in *IdFonline*, numero speciale, 2015;

Fabbrini S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze,* in AA.VV., *Governare le democrazie, Esecutivi*, leader *e sfide*, Il Filangieri – Quaderno 2010, Jovene editore, Napoli, 2011;

Ferrarese M.R., *La crisi tra liberalizzazioni e processi di* governance, in Bifulco R., Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica,* cit., 51;

Ferraro L., *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2012;

Fields M.J., *Sunset Legislation*, in *The University of Virginia News Letter*, vol. 53, n. 8, april 1977;

Finn J.E., *Sunset clauses and Democratic Deliberation*, in *Columbia Yournal of Transnational Law*, n. 48, 2009;

Fontana G., *Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del principio di eguaglianza nel sistema costituzionale),* in Della Morte M. (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Forte F., *Introduzione*, in Forte F., Felice F., *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato,* Rubbettino, Soveria Mannelli,, 2^ ed., 2016;

Fortis M., *Intervento*, AA. VV., *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato*, cit.;

Francesconi A., *L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?,* in Radaelli C.M. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata. Analisi e strumenti per l'innovazione. Le esperienze*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica – Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001;

Franchini C., *La* spending review *e il riordino della Pubblica Amministrazione nazionale*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,* 21 gennaio 2016;

Fraysse F., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia,* in Bifulco R., Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica,* cit.;

Fuller L., *The Morality of Law*, Yale University Press, Yale, 1969;

Gaboardi F., *Nuovi equilibri di "finanza decentrata" nella riforma della Costituzione,* in *Ildirittoamministrativo.it*;

Gabriele F., *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in Gabriele F., Cabiddu M.A. (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea,* vol. I, *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Giuffré, Milano, 2008;

Gabriele F., *Conclusioni*, in Rivosecchi G., Zuppetta M.L. (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea,* Cacucci, Bari, 2010;

Gabriele F., *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013;

Gabriele F., Celotto A., *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Cacucci, Bari, 2001;

Gabriele F., Nico A.M., *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del "togliere ai ricchi per dare ai poveri" alla legittimità del "chi ha avuto, ha avuto, ha avuto…scordiamoci il passato",* in *Rivista Aic*, n. 2, 2015;

Gale W.G., Orszag P.R., *Sunsets in the Tax Code*, in *Tax Notes*, June, 2003;

Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995;

Giarda P., Goretti C., *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in Perez R. (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Giuffré, Milano, 2003;

Giglio V., *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria,* in *Mercato concorrenza regole*, n. 1, 2009;

Giusti M., *Programmazione e documenti finanziari,* in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1995;

Giusti M., *Fondamenti di diritto dell'economia*, Nuova edizione rivista e aggiornata, Cedam, Padova, 2005;

Golino C., *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Cedam, Padova, 2013;

Grasso G., *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri),* in *Rivista Aic*, n. 2, 2015;

Grimaldi L., *Costituzionalizzazione del principio di* equilibrio dei bilanci *e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento composito" europeo*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2015;

Grisolia M.C., *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell'attività normativa del Governo*, in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 3, 2012;

Guarini C.P., *Prolegomeni in tema di sviluppo economico e principio personalista tra Costituzione repubblicana e "dottrina sociale della Chiesa",* in Nico A.M. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Tomo II, Cacucci, Bari, 2016;

Guella F., *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, Trento, 2014;

Guerra Y., *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio,* in *Forumcostituzionale.it,* 3 maggio 2016;

Häberle P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in Luciani M. (a cura di), *La democrazia di fine secolo. Diritti-Eguaglianza-Nazione-Europa*, Laterza, Roma–Bari, 1994;

Hamner Hill H., *Self-Reference, Self-Empowernment and the Validity of Basic Norms,* in *Proceedings of the 21st IVR World Congress*, Lund (Sweden), 12-17 August, 2003, a cura di A. Peczenik, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2004;

Heise A., Görmez-Heise Ö., *The Social Market Economy Revisited: The German Variety of Capitalism in Retrospect*, in *Izmir Review of Social Sciences*, Vol. 1, n. 1, July 2013;

Hinna L., Marcantoni M., Spending review. *E' possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?,* Donzelli, Roma, 2012;

Iadicicco M.P., *Riforma del diritto del lavoro e riforma costituzionale: riflessioni su alcune linee di congiunzione*, in Iadicicco M.P., Nuzzo V. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative,* Quaderni della rivista *Diritti Lavori Mercati*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Irti N., *L'impresa tra diritto ed economia*, in Id., *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998;

Jersen J.E., *Temporary Legislation*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 74, n. 247, 2007;

Joerges C., Rödl F., *"Social Market Economy" as a European model?,* EUI Working paper, Law, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), n. 2004/8, in *www.iue.it*;

Kysar R.M., *Lasting Legislation,* in *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 159, 2011;

Ladu G., *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit.;

Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico,* V ed., Utet, Torino, 1982;

Lemma V., Strippoli E., *Sistema delle fonti,* in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Liebler A., *Better Safe than Sorry: A Precautionary Toxic Substances Control Act Reform Proposals*, in *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 46, *Emerging Idea in Law*, 2015;

Lippolis V., *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano,* in AA.VV., *Governare le democrazie. Esecutivi*, leader *e sfide*, cit.;

Lippolis V., Salerno G.M., *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano,* Il Mulino, Bologna, 2013;

Lo Conte G., *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 10, 2012;

Lo Conte G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2015;

Loiero R., *La nuova* governance *europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio,* in *Federalismi.it,* 31 luglio 2013;

Lolli I., *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza,* in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 3, 2016;

Longobardi E., *Note in tema di federalismo fiscale*, in *ApertaContrada.it,* 9 giugno 2011;

Longobardi E., *The crisis of economic governance in the European Union*, in *Southern Europe Research in Economic Studies,* Series Working Papers, n. 7, 2015, in *www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/dse/ricerca/SERIESWPN.072015.pdf;*

Losurdo F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2016;

Lotito P.F., *Finanza pubblica e ruoli istituzionali. Cambiare davvero per non implodere*, in Caretti P., Grisolia M.C. (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010;

Luchena G., *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, Cacucci, Bari, 2012;

Luchena G., *Social Market Economy and its enemies*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, gennaio 2015;

Luchena G., *I segni di un'involuzione: l'attuazione costituzionale del principio d'eguaglianza. Note preliminari,* in Della Morte M. (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit.;

Luchena G., *La socialità comunitaria e i «valori-base» della Costituzione*, in Nico A.M. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit.;

Luciani M., *Sui diritti sociali*, in *Dem. Dir.*, n. 1, 1995;

Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-online.it,* n. 3, 2013;

Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione svolta al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*;

Luciani M., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivista Aic,* 10 ottobre 2014;

Lugarà R., *Dis-eguaglianza e obblighi contributivi: il caso del contributo unificato nel processo amministrativo*, in Della Morte M. (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit.;

Lupo N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti,* in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.;

Lupo N., *Parlamenti e governi nella Costituzione "composita" dell'Unione europea,* in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Lupo N, Rivosecchi G., *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in Pellegrini M. (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Lupo N., Rivosecchi G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali,* in *Forumcostituzionale.it;*

Lupo N., Rivosecchi G., *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2016;

Maltzmann F., Shipan C.R., *Change, Continuity, and the Evolution of Law*, in *American Journal of Political Science*, vol. 52, n. 2, april 2008;

Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 13 November 2011, reperibile in *www.ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern-report.pdf*;

Mangiameli S., *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali,* in AA. VV., *Il Governo*, cit.;

Mangiameli S., *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in Cantaro A. (a cura di), Quo vadis *Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, cit.;

Manzini P., *La riforme delle regole dell'UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali,* in Adinolfi G., Vellano M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro – Profili giuridici,* Giappichelli, Torino, 2013;

Marchetti G. *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffré, Milano, 2016;

Maré M., Sarcinelli, M. *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?,* relazione svolta al convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, cit.;

Marzano A., *Politica economica dei grandi aggregati (corso di lezioni),* Cacucci, Bari, 1987;

Massa M., *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali,* in *Forumcostituzionale.it*, 17 giugno 2013;

Melloni E., *L*'impact assessment *della Commissione europea: a che cosa serve, a chi serve*, Centro Einaudi- Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, *Working paper – LPF*, n. 2, 2011;

Mercati L., *Le nuove regole in materia di contabilità e finanza pubblica* – Report annuale – 2011 – Italia, in *Ius-Publicum.com,* 17 gennaio 2011;

Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990;

Merusi F., *Introduzione* in Id., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Giappichelli, Torino, 2013;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Garantire la corretta programmazione e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche,* Roma, aprile 2010;

Ministero dell'Interno, Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, *La copertura finanziaria delle leggi: decisione politica e valutazione tecnica*, a cura di Caneparo P., Ottobre 2011;

Modugno F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto,* Giappichelli, Torino, 2002;

Modugno F., voce *Sistema giuridico*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1993;

Mone D., *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010;

Mone D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale* vulnus *alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2014;

Monorchio A., *I principi del bilancio dello Stato italiano*, in Festa G. (coord.), *Contabilità degli enti locali e contrattualistica pubblica*, Giuffré, Milano, 2012;

Monorchio A., *La gestione finanziaria ed economica*, in Monorchio A., Mottura L.G., *Compendio di contabilità di Stato*, VI ed., Cacucci, Bari, 2014;

Montedoro G., *Mercato e potere amministrativo,* Editoriale scientifica, Napoli, 2010;

Mooney C., *A Short History of Sunsets*, in *Legalaffairs.org*, January/February, 2004;

Morgante D., *Note in tema di* "Fiscal Compact"*,* in *Federalismi.it*, 4 aprile 2012;

Morgante D., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it,* 5 settembre 2012;

Morgante D., *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 1 maggio 2013;

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2014;

Mostacci E., *Finanza pubblica e politica economica tra Stato nazionale e ordinamento europeo*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, 2^ ed., Egea, Milano, 2013;

Müller-Armack A., *Economia sociale di mercato*, in Forte F., Felice F., *Il liberalismo delle regole,* cit.;

Musumeci A., *Il mito della autonomia finanziaria delle Regioni tra vincoli di bilancio e declino della responsabilità politica*, in Nico A.M. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit.;

Nardini M., *La* "tutela degli equilibri di bilancio" *delle Regioni nella sentenza n. 70/2102 della Corte costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione (nota a sentenza del 28 marzo 2012),* in *Amministrazioneincammino.luiss.it*;

Nardini M., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it,,* 2012;

Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 1, 2013;

Nico A.M., *La ragionevole durata del processo negli Stati integrati d'Europa,* Cacucci, Bari, 2012;

Nico A.M., *Gli effetti dell'(in)efficienza del sistema giudiziario sull'economia*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, aprile 2015;

Nicodemo S., *Appunti su finanza pubblica e Costituzione*, Cacucci, Bari, 2015;

Olivito E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014;

Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffré, Milano, 1969;

Onida V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013,* in *Rivista Aic*, n. 3, 2013;

Pace A., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2011;

Pagano R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, 3^ ed., Giuffré, Milano, 2004;

Palmerio G., *Principi di finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2015;

Parlamento europeo, Relazione sul Libro bianco della Commissione *"La governance europea",* 15 novembre 2001, relatrice S.-Y. Kaufmann, Finale, A5-0399/2001, 15 novembre 2001;

Pasini F.L., *Economic Stability and Economic Governance in the Euro Area: What the European Crisis can Teach on the Limits of Economic Integration*, in *Journal of International Economic Law*, 2013;

Passalacqua M., *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 12 maggio 2012;

Patruno L., *L'elasticità della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012;

Pegoraro L., Reposo A., *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei,* Monduzzi, Bologna, 1993;

Pellegrini M., *Autoregolazione e controllo*, in Ead. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Pellegrini M., *Financial derivatives. Regulation and disputes in the Italian legal order,* in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 2, 2013;

Pellegrini M., *I derivati dei Comuni italiani nella valutazione dell'Alta Corte di giustizia inglese,* in *Riv. Trim. Dir. Econ*., n. 2, 2014;

Pellegrini M., Sacco Ginevri A., *Il ruolo dello Stato nei settori strategici dell'economia,* in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Perez R., voce *Finanza, II) Finanza pubblica*, in *Enc, Giur*. Treccani, vol. XIV, Utet, Torino, 1989;

Perna R., *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana,* in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.;

Phelps E.S., *Economic Dynamism and the "Social Market Economy": Are they Reconcilable?,* in 2007 Annual Ludwig Ehrard Lecture – 50th Anniversary, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, October 12th, 2007, in *http://www.columbia.edu/~esp2/ErhardLectureBerlin2007Oct12FriLast.pdf;*

Philips L., Stewart M., *Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability*, in *Comparative Research in Law & Political Economy, Research Paper*, n. 38, 2008;

Picozza E., *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea,* La Nuova Italiana Scientifica, Roma, 1996;

Pinardi R., *Stato sociale e forma di governo alla luce del decreto blocca-spese,* in *Quad. Cost*., 2003;

Pinelli C., *Il doppio cappello dei governi fra Stato e Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.,* n. 3, 2016;

Pirrozzoli A., *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2011;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislative, *Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolamentazione*, s.d.;

Putaturo Donati M.G., *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale,* in *Federalismi.it,* 10 settembre 2014;

Ranchordàs S., *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation: a Comparative Perspective*, Cheltenham (UK)-Northampton, Massachussets (U.S.A.), Edward Elgar, 2014;

Ranchordàs S.*, Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation,* Koninklijke Wöhrmann B.V., 2014;

Ranchordàs S., *Innovation-Friendly Regulation: The Sunset o Regulation, The Sunrise of Innovation*, in *Jurimetrics*, n. 55, 2015;

Rangone N., *Regolazione economica e impatto sui destinatari*, in Greco N. (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001;

Rangone N., *The Quality of Regulation. The Myth and the Reality of Good Regulation Tools*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 4, n. 1, 2012;

Razzano G., *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2010;

Rescigno G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. Pubbl.*, 2002;

Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, 14^ ed., Zanichelli, Bologna, 2012;

Resico M.F., *Competing models of capitalism and the Reorganization of World Economy after the Financial Crises*, in *http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/Marcelo_ResicoWorld_Economy_Meeting.pdf;*

Riegler J., *Eco-social market economy as a European Innovation*, in *Agric. Econ. Czech*, n. 49, 2003;

Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007;

Rivosecchi G., *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it,* 8 giugno 2009;

Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2012;

Rivosecchi G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012;

Rivosecchi G.*, Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2016;

Rizzoni G., *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2011;

Rodio R.G., *Alcuni rilievi costituzionali sul contributo unificato nel processo amministrativo,* in *Osservatorioaic.it,* novembre 2014;

Ronchetti L., *Il* nomos *infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007;

Roselli O., *Relazione introduttiva. "Fondamentali" economico-sociali e trasformazioni della dimensione giuridica,* in. Bifulco R., Roselli O. (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica.,* cit.;

Ruggeri A., *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati" (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it,* 23 novembre 2011;

Ruggeri A., *Le fonti del diritto eurounitario ed il loro rapporto con le fonti nazionali,* in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit.;

Ruotolo M., *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/2013/Ruotolo_15022013.pdf;*

Salerno M., *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. Federalismo*, 2014;

Santolini F., *Il Presidente della Repubblica italiana e l'emergenza economica,* in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Santoro P., *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2015;

Scaccia G., *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatoriosullefonti.it,* fasc. 2, 2013;

Scaccia G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in Lippolis V., Lupo N., Salerno G.M., Scaccia G. (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.;

Scagliarini S., *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi fra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Giuffré, Milano, 2006;

Scagliarini S., *Oneri contributivi e pareggio di bilancio (ovvero, della dis-eguaglianza tollerabile),* in Della Morte M. (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit.;

Scharpf F.W., *The asymmetry of European integration, or why the UE cannot be a "social market economy"*, in *Socio-Economic Review,* 2010, 8, 211, in http://ser.oxfordjournals.org/;

Schick A., *Budgeting for Fiscal Space*, in *OECD Journal on Bugdeting*, vol. 2, 2009;

Sciascia M., *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffré, Milano, 2013;

Sciola F., *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità,* in *Osservatoriosullefonti.it,* n. 2, 2010;

Sciortino A., *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni,* in Grasso G. (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica,* Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Analisi di impatto della regolamentazione. La dove funziona: il Regno Unito*, XVI legislatura, n. 5, luglio 2008;

Sepe M., *La contrattazione* "over the counter", in De Carli P. (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria*, cit.;

Serges Giu., *Norme "tecniche" e norme ideologiche. Una riflessione sulle regole dell'austerità e sull'articolo 81 della Costituzione*, in Grasso G. (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica,* cit.;

Sfrecola S., *L'attività finanziaria e l'indirizzo politico-economico: i documenti finanziari,* in Jaricci P., *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia,* Edizioni Kappa, Roma, 1996;

Siclari D., *Profili costituzionali del controllo pubblico della finanza innovativa,* in Rossano C., Siclari D. (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa,* cit.;

Siclari D., Lo Conte G., *Finanza pubblica*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia,* cit.;

Siebert H., *Germany's Social Market Economy: How Sustainable is Welfare State?,* Paper presentato all'American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, Washington, May 28, 2003, in *https://www.ifw-kiel.de/das-ifw/organisation/siebert/siebert-pdf/Washington2003.pdf*;

Silvestri G., *Stato di diritto, tutela dei diritti sociali e crisi delle finanze pubbliche,* in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, cit.;

Sordelli M., *Problemi degli enti locali riguardanti l'utilizzo di prodotti finanziari innovativi,* in P. De Carli (a cura di), *Capitalismo avanzato e innovazione finanziaria*, cit.;

Sorrentino F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria,* Giappichelli, Torino, 1996;

Spaventa A., Monni S., in *AffarInternazionali.it,* 14 maggio 2007;

Strozzi G., *Gli aiuti di Stato*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea, Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010;

Sykes A.O., *Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" with Normative Speculations*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 1, 1991;

Tega D.*, I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica,* in Cavasino F., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza,* cit.;

Teotonico V., *Finanza pubblica, principi costituzionali e fenomeni reali*, in Gabriele F., Cabiddu M.A. (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea,* cit.;

Torchia L., *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016;

Troiano V.*, L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012*, 26 maggio 2016;

Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva sul DDL recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019,* 7 novembre 2016;

Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2016,* 19 aprile 2016;

Valicenti R., *Equilibrio di bilancio e consolidamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2012;

Vedaschi A., *Il governo di economia e finanza pubblica nelle dinamiche della forma di governo*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, cit.;

Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 4^ ed., Cacucci, Bari, 2016;

Viola F., Zaccaria G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013;

Williams C., *Tradition and Change in Legal English: Verbal Constructions in Prescriptive Texts*, in *International Journal of Speech Language and the Law*, vol. 14, n. 1, 2007;

Wörsdörfer M., *On the Economic Ethics of Walter Eucken* (2010). Konrad Adenauer Stiftung (ed.) 2010, 60 Years of Social Market Economy. Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula; Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, 20-41, in http://ssrn.com/abstract=2354440;

Zaccaria F., *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit.;

Zorzi Giustiniani A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella* governance *economica e finanziaria europea*, in *Nomos*, n. 3, 2015;

Zweig K., *The origins of the German Social Market Economy. The leading Ideas and their Intellectual Roots*, Adam Smith Institute, London and Virginia, 1980.