

Premesse e domande

Questo studio indaga alcuni aspetti dell'attuale rapporto tra tutela dei diritti fondamentali e rispetto dei vincoli di finanza pubblica, specie per come esso è ricostruito nel sindacato sulle leggi da parte della Corte costituzionale. Il giudice costituzionale è stato infatti più volte chiamato a pronunciarsi, durante e dopo la crisi economica degli ultimi anni, sulla compatibilità con la Costituzione di complesse scelte legislative inserite entro un sistema che richiede un'armonica coesistenza delle garanzie sociali e del principio dell'equilibrio di bilancio.

Quali sono state le ragioni della crisi? Quali le sue conseguenze? Si è realizzato, propriamente, uno stravolgimento completo degli assetti preesistenti, sul piano politico, normativo, argomentativo e interpretativo?

Tali quesiti attraversano le tre parti del nostro studio, in ognuna delle quali si pone una specifica domanda, si ricostruisce il contesto di riferimento per cogliere i profili più interessanti o utili ai fini dell'indagine, e si tenta di fornire una risposta.

Occorrerà, anzitutto, richiamare alcuni accadimenti successivi al 2007, ripercorrere le tappe della diffusione della crisi mondiale e coglierne le implicazioni, per comprenderne alcune fondamentali dinamiche. L'Europa ha adottato nuove regole sulle finanze pubbliche, gli Stati sono stati chiamati a rispettarle e vi hanno adeguato i loro sistemi normativi interni. All'esito di un'analisi che coinvolge differenti piani – le scelte di coordinamento delle politiche economiche, le ricadute sul tessuto sociale, le misure legislative nazionali di contrasto alla recessione – la domanda di fondo riguarderà la “dimensione” delle conseguenze della crisi sul piano normativo. Si può ritenere che essa sia stata l'occasione per darsi un nuovo ordine, come si può invece pensare che, in realtà, grandi cambiamenti non si siano prodotti. Così, con specifico riferimento al sistema italiano, occorrerà chiedersi se

la riforma che ha introdotto nel testo costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio e i limiti all'indebitamento abbia inciso significativamente sul sistema normativo, ponendosi come elemento di "rottura" della Costituzione economica.

In un secondo momento, l'attenzione si dirigerà sul giudizio di costituzionalità al fine di capire se quelle trasformazioni legislative e costituzionali abbiano determinato mutamenti importanti nel modo di condurre il sindacato di legittimità delle leggi. Se, in altre parole, sia possibile studiare una "giurisprudenza costituzionale della crisi", in cui osservare una diversa, più pregnante, valenza del parametro dell'art. 81 e se il contesto di crisi e il rigore nella gestione della politica economica che ha ispirato la legislazione degli scorsi anni abbiano portato a concepire nuovi argomenti o "dottrine" per risolvere le questioni in cui si confrontino diritti e interessi finanziari dello Stato. Servirà, allora, mettere a raffronto gli orientamenti inaugurati in decenni più lontane con i *topoi* argomentativi di cui la Corte costituzionale si è servita nell'ultimo periodo, per verificare se sia giusto sostenere che "si è da ultimo tratteggiato un passaggio verso quello che è stato definito uno Stato sociale condizionato che impone un sindacato debole sui diritti sociali", rimarcando la distanza con il modo in cui in passato si approssiava al bilanciamento – "metafora estremamente evocativa" – tra sostenibilità finanziaria e diritti a prestazione. L'equilibrio dei bilanci pubblici è divenuto un super-principio costituzionale, nelle forme di un precetto al quale comunque "ubbidire"? O, inserito nella ponderazione con altri principi costituzionali pur qualitativamente disomogenei, è da considerarsi un criterio di buona condotta cui "aderire"?

In ultimo, si rifletterà sulle ricadute dell'importante impatto finanziario delle questioni su aspetti tecnico-processuali del giudizio di legittimità costituzionale. Dopo uno sguardo alle esigenze istruttorie di questo tipo di decisioni, si ragionerà sull'ampliamento dell'accesso della Corte dei conti al giudizio di legittimità costituzionale, significativamente condizionato dall'introduzione dei nuovi parametri di cui agli artt. 81 e 97 Cost., che impone oggi al giudice contabile di valutare il pregiudizio dell'equilibrio di bilancio o il superamento delle soglie d'indebitamento come veri e propri problemi di costituzionalità. Si passerà poi ad analizzare la creazione, da parte del giudice delle

leggi, di pronunce a effetto atipico. Proprio in relazione al possibile pregiudizio dell'equilibrio di bilancio, e insieme di ulteriori ragioni connesse al principio di eguaglianza, la Corte costituzionale ha dichiarato il proprio potere di gestire gli effetti temporali dell'incostituzionalità, in circostanze particolari, adottando così una decisione ad efficacia peculiare (la sent. n. 10 del 2015). Si valuterà la possibilità di limitare il principio generale della "retroattività" dell'accoglimento per effetto del bilanciamento con altri principi costituzionali coinvolti dall'impatto del *decisum*; operazione certo diversa dalla dichiarazione d'incostituzionalità sopravvenuta e ammissibile qualora l'applicazione dell'illegittimità al passato sia concepita come espressione di un principio e non come stretta regola processuale. Ebbene, l'esigenza di inventare lo strumento decisorio più idoneo alla soluzione delle questioni delicate, anche al di fuori di una previsione legislativa che abiliti la Corte a farlo, è fenomeno nuovo? Cosa hanno in comune le manipolazioni cosiddette sincroniche – il cui frutto sono le ormai note decisioni interpretative e poi additive, sostitutive ecc. – con la regolazione degli effetti temporali dell'incostituzionalità o con l'ancor più recente spostamento al futuro della decisione ad alto contenuto politico (con guida al legislatore sull'intervento costituzionalmente conforme: ord. n. 207 del 2018)?

Il lavoro rivolgerà un'attenzione maggiore alla giurisprudenza scaturita dalle questioni sollevate in via incidentale, che tendenzialmente ha offerto più corpose argomentazioni in tema di garanzie costituzionali e che ha sperimentato pronunce ad effetti peculiari. Si darà conto, comunque sia, di alcune pronunce, rese a decisione di ricorsi in via diretta, che non si limitano a determinare la spettanza della competenza legislativa ma illuminano altresì sulla sufficienza o insufficienza delle garanzie offerte dalle leggi oggetto di giudizio, contribuendo a definire la relazione fra vincoli di finanza pubblica e diritti fondamentali. Se si optasse per approfondire le vicende dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica, occorrerebbe svolgere un'attenta analisi casistica delle numerosissime questioni sollevate in via principale che coinvolgono gli artt. 81 e 97 Cost., prevalentemente utile alla corretta individuazione dei vincoli finanziari che obbligano gli enti sub-statali; non è il fine che questo studio si prefigge. Nonostante allora il principio dell'equilibrio di bi-

lancio incida più direttamente sulle relazioni tra enti territoriali che su quelle intersoggettive, come afferma certa dottrina e come sembra confermato dalla consistenza numerica di quella giurisprudenza, si sceglie qui di indagare proprio il piano su cui l'equilibrio di bilancio si trova ad incidere "non immediatamente" o "in maniera meno diretta". Neanche potremo soffermarci sui condizionamenti esercitati sui processi di governo o sui progetti di decentramento delle competenze legislative e amministrative, che rappresentano ulteriori ampi spazi d'indagine sui mutamenti della forma di governo e sulle sorti del federalismo.

Nel capitolo centrale, quale premessa all'analisi degli aspetti sostanziali e processuali prima richiamati, si proporrà una riflessione sul perché occorra che il giudice costituzionale si pronunci anche nelle materie connotate da ampia discrezionalità politica, superando le perplessità generate dalla c.d. difficoltà contromaggioritaria o da altre dottrine preoccupate da quella che piace chiamare *judicial supremacy*. In questi ambiti, certo, i giudici costituzionali osservano delle precauzioni, cercando di non ledere prerogative di altri organi e censurando solo ciò che si palesi "manifestamente arbitrario".

I problemi che ruotano intorno al rischio che la Corte costituzionale "faccia politica", d'altronde, attraverseranno trasversalmente il presente studio, com'è naturale: si presenteranno quando si discuterà sul se debba decidere (questioni ad alto contenuto politico), come debba decidere, con quali mezzi debba decidere.

Per ciascun profilo cui si dedicherà attenzione si guarderà anche, sia pure sommariamente, a come è la situazione in altri Paesi europei. Si tenterà di ricostruire le reazioni politiche e legislative alla crisi economica, le conseguenze sul piano sociale, le posizioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale e anche l'utilizzo di tecniche di decisione a effetti peculiari, specie in Stati che hanno vissuto in maniera forte e a tratti drammatica la scorsa decade.

Potremo, al termine della trattazione, guardare, nell'insieme, alle risposte che nel corso del lavoro vengono date a tre domande: A) Si può osservare un importante, davvero significativo, mutamento normativo rispetto al passato? B) Il giudice costituzionale è condizionato dai cambiamenti intervenuti e ha inaugurato nuovi orientamenti quando si occupa di esigenze di spesa costituzionalmente doverose

ed equilibrio delle finanze? C) Ha iniziato oggi, in forza di uno speciale clima politico oltre che economico, a forgiare nuovi strumenti di decisione idonei a fronteggiare la complessità delle circostanze?

Sullo sfondo, l'importanza e la complessità dell'idea di solidarietà. Da un lato, occorre sempre valorizzare l'impegno assunto dalla Repubblica di creare le condizioni che consentano a tutti l'effettiva partecipazione alla vita politica, sociale ed economica del Paese: l'impegno di regolamentare il mercato del lavoro, di proteggere la salute, di offrire educazione e assistenza sociale che, insieme, realizzino adeguati livelli di sicurezza sociale (artt. 2 e 3 Cost.). Un disegno che vorrebbe realizzare l'equità tramite l'intervento dello Stato in favore delle categorie che si trovino di fatto a rischio di non poter esprimere la propria personalità nella società. Dall'altro lato, appare non trascurabile la sostenibilità dell'azione pubblica: l'esigenza di avere i mezzi per far fronte alle spese programmate, circostanza messa a rischio, come noto, dall'indebitamento eccessivo, soprattutto a fronte di una lenta crescita del prodotto nazionale. I sacrifici necessari per osservare i vincoli finanziari, equamente distribuiti, devono essere finalizzati ad alimentare le politiche di oggi e a mettere le basi per garantire simili livelli di protezione sociale alle generazioni future, con doppia soddisfazione del medesimo principio solidaristico, per alimentare, appunto, un "progetto comune di crescita e sviluppo".

E se più che "presupposto" dello Stato sociale, come pure è stato definito, la ricerca dell'equilibrio dei bilanci pubblici si riguarda come criterio di buona condotta utile ad assicurarne la sostenibilità, non occorre per forza convincersi che nell'art. 81 Cost. sia oggi promossa una lettura calvinista delle esigenze di soddisfacimento dei diritti delle persone. È forse possibile, in altre parole, guardare diversamente l'idea di "Stato sociale condizionato", su cui sono stati di recente scritti diversi contributi: l'ampiezza delle garanzie sociali dipende dalle capacità di spesa, ma trattenere quella "moneta", "meretrice universale", non significa immediatamente obliterare la primarietà dei diritti, specie se esiste il garante di un contenuto minimo costituzionalmente blindato.

Sullo sfondo, però. Questo lavoro ha la assai più modesta pretesa di rispondere alle puntuali domande che si sono sopra anticipate.

Capitolo I

La crisi economico-sociale e alcune sue conseguenze sul piano giuridico

SOMMARIO: 1. Il contagio della crisi economica: il mercato immobiliare, i sistemi bancari e i debiti sovrani. – 2. L'Unione europea e la crisi: la ristrutturazione del governo dell'economia. – 3. Le riforme costituzionali introduttive del principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici. – 3.1. Elementi di comparazione: le riforme che hanno preceduto quella italiana; il caso spagnolo. – 3.2. La riforma dell'art. 81 della Costituzione italiana e la legge n. 243 del 2012. – 4. *Incurtus*: i provvedimenti di taglio alla spesa e i sintomi del disagio sociale in alcuni Paesi colpiti dalla crisi economica. – 5. Su Costituzione economica, Costituzione finanziaria e modelli economici migliori di altri. – 6. Dalla crisi, l'affermazione di un nuovo ordine normativo. L'Italia e l'Europa.

1. Il contagio della crisi economica: il mercato immobiliare, i sistemi bancari e i debiti sovrani

Il tema dei rapporti tra equilibrio del bilancio pubblico e diritti costituzionali merita qui di essere indagato non da una prospettiva astratta, bensì alla luce della dinamica che ultimamente li coinvolge. Per fare ciò occorre inquadrare il momento attuale comprendendo i tratti salienti della crisi economica e finanziaria, quel fenomeno di portata mondiale che ha colpito i sistemi bancari e i debiti sovrani, dal quale sono derivati recessione del sistema produttivo e peggioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Nelle economie di mercato, le crisi sono intese come fasi in cui «una contrazione profonda e non breve delle attività produttive e d'in-

vestimento si unisce a rapide, forti flessioni nei valori di cespiti patrimoniali, “reali” o finanziari»¹. Non mancano studi che ricercano le origini più lontane della crisi, individuando alcuni fattori che hanno nel tempo consentito o facilitato la sua esplosione. Certamente la rapida contaminazione da un Paese all’altro è stata possibile perché il mondo di oggi, sia per quanto riguarda l’economia reale che la ricchezza mossa dal mercato finanziario, è caratterizzato da plurime e stratificate interconnessioni², che, a seconda del contesto di cui si tratta, si possono ricondurre alla c.d. globalizzazione, all’integrazione monetaria (in riferimento allo spazio europeo), al progressivo allontanamento dell’economia e, soprattutto, della finanza dal controllo degli organi politici³. Si ritiene, allora, che il propagarsi incontrollato della crisi sia stato facilitato dalla compravendita di titoli finanziari derivati nel mercato globale, dalla denazionalizzazione del debito pubblico (detenuto in buona parte da investitori stranieri), dalla separazione tra politica e banche centrali e, poi, dall’istituzione della moneta unica. Sono tutti fattori, questi, che hanno concorso ad allontanare gli Stati dagli strumenti di controllo del mercato finanziario e del costo del debito, i quali avrebbero, forse, permesso di arginare gli squilibri interni e di evitare influssi negativi provenienti da altri mercati⁴.

¹ P. CIOCCA, *Crisi economica e finanziaria*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Roma, 1992, che distingue le crisi economiche e finanziarie da altri concetti quali recessione, depressione, ristagno, stagflazione.

² Si veda, tra i giuristi, senz’altro G. GUARINO, *Diritto ed economia. L’Italia, l’Europa, il mondo*, in *Quaderni di economia italiana*, 2011, pp. 173 ss.; nonché ID., *Saggio di verità sull’Europa e sull’euro*, 2014, disponibile in www.giuseppeguarino.it; G. AMATO, *Economia, politica e Istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; per riflessioni su globalizzazione e regolamentazione pubblica, alla luce della recente crisi economica e finanziaria, v. M. SARCINELLI, *Come difendere la globalizzazione e salvaguardare i sistemi bancari dal contagio?*, in *Moneta e Credito*, vol. 65, 2012, pp. 9 ss.

³ Il fenomeno della globalizzazione, si è scritto, «richiede una riflessione profonda e una capacità propositiva da parte del diritto costituzionale di formulare nuove ipotesi per mantenere spicchi di sovranità statale al fine di indirizzare e di governare le scelte globali»: così I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 84.

Da altra prospettiva, prende in esame la grande disuguaglianza economica tra classi sociali e la precarietà del lavoro quali origini profonde della crisi recente M. RAITANO, *Le ragioni economiche della crisi attuale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, cit., pp. 41 ss.

⁴ Si veda M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del*

Non potendo essere questa la sede per approfondirne le cause remote, cerchiamo di mettere in ordine gli eventi che, concatenandosi, hanno portato alla diffusione della crisi economico-finanziaria che si è recentemente abbattuta sulle componenti della comunità economica e civile e sugli Stati.

L'origine degli squilibri viene generalmente ricondotta allo scoppio della "bolla" dei cc.dd. *mutui subprime* statunitensi, tra il 2007 e il 2008, vicenda che vede strettamente legati mercato immobiliare e mercato finanziario. Da anni, il credito alle famiglie americane veniva incentivato tramite politiche che mantenevano basso il tasso d'interesse. Le banche concedevano i suddetti mutui, concludendo i contratti anche in assenza di adeguate garanzie. La possibilità di ottenere credito anche per persone con ridotte capacità finanziarie ha condotto negli anni a un forte aumento degli acquisti di abitazioni, il cui valore, come naturale, andava crescendo. Tra il 2004 e il 2006, però, per controllare l'andamento del mercato immobiliare, la *Federal Reserve* ha innalzato i tassi, facendo aumentare le rate dei mutui. Essi divenivano difficili da sostenere per coloro che li avevano in precedenza ottenuti a condizioni agevolate. Le operazioni di mutuo, in altre parole, erano molto meno sicure di quanto si pensasse: non si era realizzato il reale rischio di insolvenza legato ai debiti contratti per gli acquisti immobiliari⁵. I crediti costituiti dai mutui, intanto,

controllo di costituzionalità, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 4 ss. L'Autore individua alcune (a suo avviso efficaci) manovre che gli Stati avrebbero potuto effettuare se, ad esempio, i titoli del debito fossero prevalentemente detenuti da soggetti nazionali o se la Banca Centrale Europea potesse agire da vera e propria banca centrale: se, quindi, come tale, potesse affrontare le emergenze anche tramite operazioni monetarie, quali la svalutazione della moneta o l'abbassamento dei tassi d'interesse. Si veda, pure, C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, per una riflessione sul fatto che «ormai i debiti pubblici degli Stati sono in mano ad investitori stranieri, fondi di investimento, assicurazioni; in buona parte i prestiti derivano anche da istituzioni finanziarie internazionali oppure da altri Stati. Questo fa sì che lo Stato perda la sua sovranità sul rendimento del debito [...]» (p. 5 s.).

⁵ Si può consultare lo studio *The state of Nation's housing* all'indirizzo www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/son2008.pdf (spec. 1, *Persistent overhang*) per leggere le percentuali riferite ai mutui *subprime* sul totale dei mutui concessi durante gli anni precedenti lo scoppio della "bolla" (dall'8% al 20%). «Il mutamento della politica mone-

venivano cartolarizzati dalle banche e, dunque, venduti ad altre banche e a organismi di intermediazione finanziaria, per cui anche a risparmiatori. Il mercato di questi titoli era florido, se ne acquistavano grandi quantità perché generalmente considerati i meno rischiosi tra i titoli derivati.

Si parla di “bolla” immobiliare, allora, perché emerse tutt’a un tratto l’inconsistenza di quei pacchetti finanziari, che si guadagnarono il nome di titoli *spazzatura*. Le banche e gli organismi finanziari entrarono in una grave crisi di liquidità, per il mancato introito costituito dal corrispettivo dei prestiti effettuati e/o perché detentori di grosse quantità di pacchetti finanziari sostanzialmente vuoti; al contempo, si diffondeva la sfiducia tra gli operatori del mercato finanziario, anche rispetto alle operazioni da sempre considerate più sicure. Il fallimento di Lehman Brothers, che diede la rappresentazione definitiva dell’inadeguatezza dei sistemi di controllo e regolamentazione del settore bancario, viene considerato il momento in cui la crisi si diffuse anche in Europa⁶.

Il primo segno evidente dell’inizio della crisi è stata, dunque, la grave sofferenza degli istituti bancari. La crisi di liquidità ha significato, come ovvio, l’immediata reazione della stretta creditizia e del deposito di riserve.

Per quanto riguarda l’Europa, la Banca Centrale Europea ha tentato inizialmente di sostenere il settore con fornitura di liquidità e allungamento delle operazioni di rifinanziamento, ma le banche tendevano ad ogni modo ad accumulare⁷, congelando lo stesso mercato in-

taria statunitense e l’inasprimento dei saggi di interesse, introdotti proprio per cercare di arginare tale bolla speculativa, ha avuto [...] come conseguenza l’improvvisa caduta del valore degli immobili, la perdita di valore delle garanzie immobiliari e la relativa impossibilità per i soggetti titolari dei mutui ipotecari, soprattutto dei *subprime*, di risultare adempienti con le banche», così L. TORCHIA, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, p. 270. I numeri delle esecuzioni immobiliari statunitensi, da tutti conosciuti, sono la triste testimonianza dell’esito che tali dinamiche hanno prodotto.

⁶ «La crisi statunitense ha portato al fallimento di numerose banche e, da una crisi della finanza privata, è nata una recessione che ha fatto emergere diversi fattori di debolezza dell’eurozona», come vedremo anche più avanti. Così, R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2016, p. 669.

⁷ Una gran parte del denaro preso a prestito dalla BCE, infatti, veniva ivi ridepositato a tassi d’interesse inferiori: in altre parole, le banche preferivano tenere le proprie attivi-

terbancario⁸. «Il timore che la controparte potesse risultare insolubile [le portava a] non essere disposte nemmeno a prestarsi denaro a vicenda a brevissima scadenza»⁹.

I canali del credito a famiglie e imprese si asciugarono. Calò la domanda di beni e servizi, diminuirono i consumi¹⁰. Lo stallo della domanda ha eroso la capacità produttiva, provocando perdite, le quali a loro volta hanno determinato licenziamenti e disoccupazione¹¹.

Non era possibile, a quelle condizioni, mantenere indenne il soggetto pubblico. È vero che i Paesi in cui la crisi si è manifestata in maniera più grave si caratterizzavano per un elevato debito pubblico; questo fattore è divenuto, però, drammatico nel momento in cui il ca-

tà sotto forma di riserve piuttosto che tentare qualsiasi altra forma di investimento. Tanto era avvertito il timore di ulteriori perdite che a nulla è servito che la BCE riducesse il volume delle riserve obbligatorie, poiché i depositi continuavano a confluire per il tramite delle riserve volontarie.

⁸ Per una efficace e sintetica descrizione della struttura, delle funzioni e delle caratteristiche d'indipendenza della BCE si v. G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La Responsabilità politica nell'era del maggioritario*, Torino, 2005, § 3.

⁹ Così, L. FANTACCI-A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, p. 19.

¹⁰ Come abbiamo visto, infatti, «la sempre maggiore diffusione di modelli di consumo imitativi e [l']abbondante offerta di credito a basso costo da parte dei mercati finanziari ha indotto le classi basse e medie a sovra-indebitarsi per continuare a soddisfare consumi crescenti in presenza di redditi costanti o decrescenti. Il sovra-indebitamento delle famiglie avrebbe quindi successivamente contribuito a favorire la propagazione della crisi finanziaria all'economia reale, generando un circolo vizioso in cui la crisi economica si manifesta attraverso crisi occupazionali, riduzione dei redditi da lavoro e un ulteriore ampliamento della disuguaglianza»: M. RAITANO, *Le ragioni economiche della crisi attuale*, cit., p. 41.

¹¹ Riconducono al calo della domanda la riduzione del prodotto e gli effetti sul mercato del lavoro L. FANTACCI-A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., p. 2, nonché G. PERONE, *Gli effetti dell'austerità: un confronto internazionale*, disponibile in *economiaepolitica.it*, 31 luglio 2014. Pure per P. CIOCCA, *Crisi economica e finanziaria*, cit., «il calo della ricchezza e del reddito, il deterioramento delle prospettive di lavoro contraggono i consumi. Il ridursi della domanda globale provoca la flessione del prodotto [...]». Sul passaggio dalla crisi finanziaria alla crisi dell'economia reale, connotata da una «drammatica recessione» del sistema produttivo (il prodotto mondiale è sceso di 3,5 punti percentuali – nei paesi dell'eurozona di circa 4 punti – negli anni 2008 e 2009), v., ancora, L. TORCHIA, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 271.

lo della domanda ha inciso sul PIL¹²: è stata, infatti, l'insostenibilità del debito (determinata dal rapporto tra debito pubblico e PIL) a condurre alcuni Stati al serio rischio di *default*. Il prodotto, dunque, diminuiva e il debito, spesso già consistente, come nel caso dell'Italia, tendenzialmente aumentava: dal 2008 al 2010 – in corrispondenza dei salvataggi bancari – il debito aggregato dei Paesi dell'Unione europea è aumentato in maniera evidente¹³. Onestamente, allora, non è del tutto corretto attribuire le cause della crisi al solo accumulo del debito, perché sono stati i fattori di recessione che ne hanno reso assai difficile la gestione¹⁴.

Contestualmente, gli Stati il cui saldo tra entrate e spese dava chiari segni di squilibrio – in Europa, come noto, si è trattato di Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia – registravano andamenti negativi sul mercato dei titoli di Stato. La sfiducia degli investitori si manifestò

¹² Secondo il Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2014 dell'ISTAT, dal 2007 al 2013 l'Italia ha perso circa il 24% del prodotto industriale. Si veda www.istat.it/it/files/2014/02/Rapporto-Competitivita-2014.pdf, in particolare p. 15 e figura 1.1.

Per una ricostruzione dell'utilizzo del debito pubblico in Italia nella seconda metà del secolo scorso e fino ai giorni nostri, v. C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche*, cit., § 2.

¹³ L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013, p. 179, riporta il dato di un aumento di 20 punti percentuali dal 2008 al 2010; si veda anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 12, nonché F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Rev. Española de derecho constitucional*, 2013, p. 95, che evidenzia come il debito pubblico «sia aumentato straordinariamente come conseguenza della necessità di tutelare i mercati derivante dall'appartenenza all'Eurozona» (trad. nostra).

¹⁴ In tal senso si è scritto che la "grande crisi" è «stata erroneamente addossata per intero al peso dei debiti pubblici, mentre una valutazione più distaccata e meno ideologica ha consentito di accertarne semmai la derivazione, in ultima analisi, principalmente dall'eccesso di debito privato»: C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. BERGONZINI-S. BORELLI-A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, p. 147. Considerano l'elevato debito pubblico come fattore che ha aggravato gli effetti della crisi, ma non come unica causa della stessa, M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2014, p. 14; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 12; L. FANTACCI-A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., p. 30, secondo i quali, anzi, «per la maggior parte dei Paesi dell'Eurozona, il debito pubblico è una conseguenza piuttosto che una causa della crisi»; così anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica*, cit., p. 95.

nella vendita massiccia dei titoli del loro debito pubblico, la quale implicò abbassamento del valore degli stessi e aumento vertiginoso dell'indicatore chiamato *spread* (con cui si individua il differenziale di rendimento tra due titoli di Stato, quello della nazione di riferimento e quello preso come titolo *benchmark* – nel nostro caso, tra il *btp* e il *bund* tedesco). Ai fattori di crisi richiamati precedentemente, allora, si devono «aggiungere cause esterne dovute alle possibili valutazioni al ribasso della solidità finanziaria degli Stati, operata dalle agenzie di *rating*, in grado di influire negativamente sulla crescita, sull'aumento dello *spread* e sull'andamento dei mercati»¹⁵.

Quella iniziata nel 2007 è stata una crisi globale, in termini di diffusione territoriale e di coinvolgimento di settori e soggetti diversi. La crisi del mercato immobiliare, veicolata dai titoli finanziari, ha colpito le banche e gli organismi finanziari per contagiare l'economia reale e la solidità degli Stati. Trovare soluzioni è stato difficilissimo. Non sono bastati i cc.dd. Piani nazionali di rilancio adottati dagli Stati membri dell'Unione europea durante il 2008; non sono stati sufficienti neanche il Piano europeo di "ripresa economica" approvato a dicembre dello stesso anno in seno al Consiglio europeo¹⁶, col quale si esprimeva la volontà di reagire organicamente alla crisi, e l'accordo per una sorveglianza multilaterale costante raggiunto nel Consiglio Eco-fin del giugno 2009. Tra il 2009 e il 2010, infatti, il rischio concreto del *default* greco, seguito dalla tragica situazione in cui versavano an-

¹⁵ R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, cit., p. 671. Sulle attività delle agenzie di *rating*, per profili che interessano il diritto costituzionale, si v. G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2015, pp. 87 ss. «La vicenda del c.d. "spread", ovvero del valutare uno Stato in merito alla sua reputazione», secondo C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche*, cit., p. 6, «significa che il debito è qualcosa che comincia a sfuggire alla sovranità dello Stato», come avevamo visto pure in precedenza. In un ambiente finanziario altamente interconnesso, d'altronde, i tre obiettivi della stabilità finanziaria, della integrazione finanziaria e del mantenimento della sovranità nazionale non possono raggiungersi contestualmente: Schoenmaker ha teorizzato il "financial trilemma", concludendo per l'abbandono di uno degli obiettivi (l'ultimo). Si veda, per queste considerazioni, R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, pp. 128 ss.

¹⁶ Consiglio europeo di Bruxelles, 11 e 12 dicembre 2008. Le conclusioni della presidenza sono disponibili in formato word consultando la pagina europa.eu/rapid/press-release_DOC-08-5_it.doc.

che Irlanda e Portogallo, hanno costretto l'Europa – più precisamente i Paesi dell'Eurozona – ad adottare misure comuni di contrasto alla crisi ben più incisive, nonché a rivoluzionare la disciplina dei bilanci pubblici degli Stati dell'euro¹⁷.

A quelle misure – agli strumenti giuridici impiegati e al loro contenuto economico – deve ora essere dedicata la nostra attenzione. Al seguito è lasciata la disamina di alcune critiche che sono state mosse all'austerità propugnata dalla nuova *governance* europea dell'economia pubblica, capace di effetti benefici su alcune delle conseguenze della crisi, ma da molti ritenuta inidonea a contrastarne le cause.

2. L'Unione europea e la crisi: la ristrutturazione del governo dell'economia

Il diritto primario dell'UE annovera tra le materie di competenza esclusiva dell'Unione la politica monetaria dei Paesi dell'Eurozona, mentre per quanto riguarda la politica economica prevede che, ferma restando la competenza dei singoli Stati, a livello europeo ci si impegni in un costante coordinamento (artt. 3 e 5 TFUE)¹⁸. Gli artt. 2, 5, 119 e 121 TFUE, infatti, impongono agli Stati membri di considerarla una questione di interesse comune, in relazione alla quale occorre confrontarsi e condividere gli obiettivi fondamentali.

Fino a qualche anno fa il coordinamento delle politiche economiche non veniva regolato da norme giuridicamente vincolanti, fatta eccezione per la fissazione di alcuni parametri comuni inerenti le politiche di bilancio definiti nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

¹⁷ Le misure che inaugurano i cambi più significativi risalgono al 2010, anche se la Commissione europea si è attivata immediatamente dopo il raggiungimento degli accordi politici, come testimoniato dalla presentazione, datata settembre 2009, di una proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza del sistema finanziario e che promuoveva l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52009PC0499>.

¹⁸ Si veda una breve ricostruzione delle vicende che hanno portato all'integrazione monetaria con autonomia della politica economica in S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2016, spec. pp. 653 ss.