

Collana Nuove Autonomie

MONOGRAFIE

14

I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2013
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO, (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi esplicative*, 2019

Elisa Cavasino

**SCELTE DI BILANCIO
E PRINCIPI COSTITUZIONALI**

Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio
nell'esperienza costituzionale italiana

Editoriale Scientifica
Napoli

I costi per l'editing, la stampa e la distribuzione in commercio di questo volume sono stati coperti per circa l'85% dal "Fondo finalizzato alla ricerca di base" 2018-2020 dell'Università degli Studi Palermo

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-9391-885-5

*A Giulia, Marco e Sergio,
per le belle avventure vissute insieme e per i vostri sorrisi.*

Si ringraziano i *referees* anonimi per la valutazione, le indicazioni ed rilievi effettuati, che mi hanno senz'altro aiutato a migliorare questo studio.

Un ringraziamento particolare va a coloro che hanno creduto in questo itinerario di ricerca e che mi hanno sostenuto nel suo svolgimento. Grazie, dunque, a mio padre ed a mia madre, per aver – da sempre – accettato le mie spigolosità ed essermi stati vicini anche nel corso di questa ricerca, proprio in quei momenti in cui mi sono sentita in difficoltà. Grazie a Gabriella, Pietro, Ornella e a Rosanna per aver dato serenità a me ed ai miei figli.

A Francesco, che mi ha fatto appassionare al tema e con cui ho discusso a lungo, un sincero grazie per avermi insegnato tantissimo e per aver creduto sin da subito che avrei potuto scrivere questo libro.

A Laura, a Marco e a Silvio, le mie scuse per avervi sottoposto la lettura di questo libro o di sue parti quando era ad uno stato “grezzo” ed i più profondi ringraziamenti (specialmente a Laura) per avermi aiutato a chiarire meglio il mio pensiero. A Simone va la mia riconoscenza per i tantissimi spunti di riflessione e per aver dibattuto ogni argomento speso in queste pagine.

Infine, grazie (ma è troppo poco!) a Giuseppe e ad Aldo, per avermi “accettato” come “apprendista-giurista” e come interlocutrice su questo tema non so nemmeno perché e per aver contribuito in modo determinante alla definizione ed alla pubblicazione di questo libro.

Alla responsabile ed ai funzionari del Polo bibliotecario giuridico, economico e sociale dell'Università degli studi di Palermo va tutta la mia gratitudine per aver garantito un alto livello di qualità dei servizi durante le restrizioni agli stessi determinate dalla pandemia da Covid-19. In particolare, ringrazio la responsabile del Polo bibliotecario, Marianna Buzzotta, per l'intelligenza e la capacità organizzativa che ha dimostrato nel corso dell'emergenza sanitaria e tutti i funzionari della biblioteca per aver risposto in modo rapido ed efficace alle mie richieste. Grazie, specialmente ad Erminia Bonafede, ma anche a Rita Oliveri, Angela Sciascia, Giuseppina Vazzano e Claudio D'Aleo.

Sommario

Prefazione <i>di</i> ALDO CAROSI	13
Introduzione	19

CAPITOLO I

LA RICERCA DELL'EQUILIBRIO COSTITUZIONALE: IL DIRITTO DEL BILANCIO NELL'ETÀ LIBERALE

1. Le radici del diritto del bilancio: i conflitti costituzionali sul bilancio del XVIII secolo	38
2. Il conflitto sul bilancio prussiano e la formalizzazione sistematica del diritto del bilancio	43
3. Perché riflettere ancora sul <i>paradigma liberale</i> del diritto del bilancio?	48
4. La crisi dello Stato liberale: conflitto sociale e Costituzione finanziaria	51

CAPITOLO II

LE DECISIONI DI BILANCIO FRA ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA: STATO E SISTEMA ECONOMICO NELLE DINAMICHE COSTITUZIONALI DELLA DEMOCRAZIA PLURALISTA

1. L'esperienza costituzionale repubblicana e la rivisitazione dell'approccio "classico"	63
2. Dal paradigma liberale al paradigma economico-finanziario	75
3. Flessibilità e limitata giustiziabilità dei vincoli costituzionali sulla spesa ed il bilancio: l'irresistibile politicità del diritto del bilancio	86
4. I tratti caratteristici del paradigma economico-finanziario: equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito, stabilità economica e controlli in posizione d'indipendenza	94
4.1. <i>Segue.</i> Giurisprudenza costituzionale e paradigma economico-finanziario	102

CAPITOLO III
LE DINAMICHE EVOLUTIVE DEL PARADIGMA
ECONOMICO-FINANZIARIO

- | | |
|--|-----|
| 1. Il “governo spartitorio dell’economia”: l’irrazionalità delle decisioni di bilancio e la “spia” delle funzioni di garanzia del Capo dello Stato | 109 |
| 2. La correzione del paradigma economico-finanziario nel corso delle trasformazioni economiche e geo-politiche di fine Novecento | 117 |
| 3. Crisi politica e fiscale: verso un nuovo paradigma del diritto del bilancio attraverso Maastricht? | 119 |
| 3.1. <i>Segue.</i> Lo spazio per l’indirizzo politico-finanziario statale nell’Eurosistema | 131 |
| 4. Il paradigma economico-finanziario e il <i>tipo di stato</i> : il nodo irrisolto del rapporto fra poteri, funzioni e risorse degli Enti territoriali nel lungo processo di attuazione della Costituzione repubblicana | 135 |

CAPITOLO IV
AUTONOMIA FINANZIARIA E PROCESSI DI BILANCIO

- | | |
|---|-----|
| 1. Le revisioni costituzionali del 2001 e del 2012 | 143 |
| 2. Attuazione ed interpretazione dei vincoli costituzionali di bilancio | 153 |
| 3. Leggi rinforzate ed il rapporto fra Costituzione e vincoli esterni nell’interpretazione degli articoli 97 e 119 Cost. | 162 |
| 4. Dalla leale collaborazione alle priorità di spesa: principi e strumenti di garanzia di autonomia, responsabilità e solidarietà | 167 |
| 4.1. <i>Segue.</i> Le attuali dimensioni dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali | 172 |
| 4.2. <i>Segue.</i> L’interpretazione razionale rispetto alla forma di stato della disciplina di bilancio: solidarietà, autonomie e diritti nella “golden rule” sulle spese d’investimento | 178 |
| 5. La “clausola generale” dell’equilibrio dinamico di bilancio e l’interpretazione evolutiva dell’obbligo di copertura finanziaria | 183 |
| 5.1. <i>Segue.</i> Confutazione delle critiche all’interpretazione evolutiva dei vincoli costituzionali di bilancio | 188 |

CAPITOLO V
IDENTITÀ COSTITUZIONALE E DIRITTO DEL BILANCIO

- | | |
|--|-----|
| 1. Alla “base” dell’equilibrio di bilancio: responsabilità finanziaria e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali | 201 |
| 1.2. <i>Segue.</i> La “contabilità di mandato” ed i principi di contabilità e bilancio nel sindacato di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria | 211 |
| 2. Il controllo di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria come garanzia dell’identità costituzionale | 214 |
| 3. Identità costituzionale e funzioni pubbliche neutrali: il nodo dell’accesso al giudizio di costituzionalità in via incidentale | 231 |
| 4. Scelte di bilancio sui “costi” dei diritti e giustizia costituzionale: istruttoria, tipi di decisioni e manipolazione degli effetti delle pronunce della Corte costituzionale | 238 |
| 4.1. <i>Segue.</i> Il sindacato di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria dopo la l. cost. n. 1 del 2012 | 244 |

CAPITOLO VI
DIRITTO DEL BILANCIO ED EFFETTIVITÀ
DELLA COSTITUZIONE
NELLO SPAZIO GIURIDICO SOVRANAZIONALE

- | | |
|--|-----|
| 1. Razionalità giuridica, razionalità economica ed oltre | 259 |
| 2. Funzione equilibratrice della Costituzione ed inevitabili “cessioni” di sovranità finanziaria e monetaria | 268 |
| 2.1. <i>Segue.</i> Il problema della decostruzione del principio democratico e dell’atrofia delle funzioni parlamentari. Brevi considerazioni a margine dei conflitti sui “poteri” del Governo nell’ <i>iter</i> legislativo | 280 |
| 2.2. <i>Segue.</i> Limiti alla spesa pubblica e diritti costituzionali. Gli effetti del processo d’integrazione europea ed il “ruolo” delle scelte politiche nazionali | 284 |
| 3. Un problema giuridico-costituzionale: le regole “numeriche” di bilancio europee ed il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio | 289 |
| 3.1. <i>Segue.</i> Regole numeriche e squilibri macro-economici | 296 |

4. Errori “di prospettiva” e limiti alle attribuzioni dell’Unione europea: il “riduzionismo europeo” delle decisioni di bilancio e gli effetti “perversi” sulla sostenibilità del debito pubblico	301
4.1. <i>Segue</i> . La causa dei ritardi di crescita e della crisi di effettività delle costituzioni statali è imputabile unicamente alla disciplina dell’Unione europea sulla stabilità finanziaria e monetaria?	304
5. Quali garanzie per l’identità nazionale nel diritto UE delle “condizionalità di bilancio”? L’indipendenza della BCE ed i fini delle politiche monetarie europee	312
5.1. <i>Segue</i> . Il principio di legalità e gli autolimiti alle istituzioni europee come strumenti di garanzia dell’identità costituzionale nazionale?	318
6. Alcune considerazioni sul “controllo d’identità” e la “speciale responsabilità” delle Corti costituzionali	325
6.1. <i>Segue</i> . Il caso del negoziato sul trattato MES	330
7. Processi di bilancio, identità costituzionale e speciale responsabilità delle Corti costituzionali nello spazio giuridico euro-costituzionale	336
 <i>Bibliografia</i>	 355