

CAPITOLO PRIMO

INTEGRAZIONE EUROPEA E  
DIRITTO AMMINISTRATIVO NAZIONALE.  
LA TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

SOMMARIO: 1. L'amministrazione europea ed il diritto amministrativo. – 2. L'integrazione europea nei rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento interno: il caso del *fiscal compact*. – 3. L'integrazione europea ed il rapporto tra le fonti del diritto interno ed eurounitario. Il problema dell'interpretazione conforme. – 4. Il regime di invalidità dell'atto amministrativo c.d. anticomunitario. – 5. La controversa questione della disapplicabilità dell'atto amministrativo anticomunitario da parte del giudice amministrativo.

1. *L'amministrazione europea ed il diritto amministrativo.*

Le istituzioni dell'Unione europea possono essere oggi compiutamente studiate attraverso un autonomo complesso di norme che fungono da base ad un vero e proprio diritto amministrativo europeo<sup>1</sup>.

Questa considerazione può apparire banale ma così non è perché in tempi più risalenti l'affermazione ricorrente era quella per cui un diritto amministrativo europeo, all'epoca delle Comunità europee, non potesse esistere per due serie di ragioni, certamente oggi non più condivisibili.

La prima era che il diritto amministrativo dovesse ritenersi un diritto eminentemente nazionale, non potendo pertanto esistere al di fuori dei confini di uno Stato<sup>2</sup>. Questo perché al centro dell'impostazione tradizio-

---

<sup>1</sup> Il diritto amministrativo europeo è solo una componente del diritto europeo complessivamente considerato, che è composto dal diritto dell'Unione, dal diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dai diritti nazionali, dal diritto internazionale comune ai Paesi europei e dal diritto europeo comparato: così A. VON BOGDANDY, *The transformation of European Law: the Reformed Concept and its Quest for Comparison*, in *MPIL Research Paper*, 2016/14; sul punto cfr. altresì G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 353 ss.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione si rinvia a E. CHITI, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in L. TORCHIA, A. SANDULLI, E. CHITI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secoli*, Napoli, Esi, 2007, 229 ss.; A. SANDULLI,

nale del diritto amministrativo, oramai in parte superata, vi sono il potere d'imperio e di coazione, l'azione unilaterale dell'amministrazione nell'attività di carattere provvedimentoale<sup>3</sup>, il principio di specialità, che lo distingue dal diritto comune<sup>4</sup>.

Di conseguenza non si potevano individuare principi comuni<sup>5</sup> ispirato-

---

*La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2005, 859 ss.; S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, Vol. I, 4; G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, *ivi*, 95 ss.; M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quad. fior.*, 1973, 179 ss. e già U. BORSI, *Il primo secolo della letteratura giuridica amministrativa italiana*, in *Studi senesi*, 1914, 209 ss. L'inquadramento del diritto amministrativo come diritto dello Stato è il risultato di un'ampia discussione dottrinale: sul diritto amministrativo come ramo del diritto pubblico interno cfr. C. VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, Utet, 1954, 18 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1938, 18 ss., pone due condizioni per l'esistenza di un diritto amministrativo: che l'attività amministrativa sia regolata da norme giuridiche esteriormente obbligatorie, e che tali norme abbiano particolare individualità, ossia non siano norme del diritto comune; P. BODDA, *Lo Stato di diritto: a proposito di alcune recenti opinioni*, Milano, Giuffrè, 1935, 2 ss., ricorda che caratteristica dello Stato di diritto è l'esistenza dei diritti pubblici subiettivi e quindi inevitabilmente dello stesso diritto amministrativo; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Messina, Principato, 1931, 37 ss.; C. SCHUPFER, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Roma, 1900, Vol. I, 1194 ss., fornisce un'ampia ricostruzione dei sistemi amministrativi e del correlativo diritto antecedenti all'Unità d'Italia; L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, F.lli Bocca, 1892, 10 ss., secondo cui il diritto amministrativo nasce perché "fondato principalmente sul concetto dello Stato e de' suoi naturali rapporti co' cittadini"; quest'ultima affermazione verrà in parte avversata da S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1935, 10 ss., secondo cui è il diritto costituzionale che costituisce il diritto fondamentale di ogni ordinamento statale, e non può non esistere, perché lo Stato stesso, in quanto è, è regolato dal diritto; cfr., inoltre, G.E. GARELLI, *Il diritto amministrativo italiano: lezioni*, Torino, 1872, 3 ss. e l'opera fondamentale di G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Milano, 1814. La constatazione, ovviamente, non era propria solamente della dottrina italiana: cfr., sul punto, per la dottrina tedesca W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, Berlin, Verlag von J. Springer, 1931, 88 ss.; F. FLEINER, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen, Mohr, 1928, 35 ss., che hanno evidenziato la necessità dello Stato di diritto, e ancor di più dello Stato costituzionale, per fondarvi l'esistenza del diritto amministrativo; per la dottrina francese M. HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1907; E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1887; L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'École impériale des ponts et chaussées*, Paris, Dunod, 1869.

<sup>3</sup> L'elaborazione dell'azione amministrativa come azione unilaterale deve ricondursi ad un'impostazione tradizionale del tema dell'attività dell'amministrazione: cfr., ad esempio, S. LESSONA, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo: l'azione amministrativa nei suoi aspetti giuridici e etici*, La Spezia, Editrice Organizzazioni Scientifiche, 1958, 2 ss.; G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1953, 5 ss.; O. RANELLETTI, *Il concetto di "pubblico" nel diritto. Prolusione al corso di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione presso la r. università di Pavia*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905, 337 ss.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione storica del tema cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, 117 ss.

<sup>5</sup> Sui principi e sulle tradizioni comuni agli ordinamenti dei diversi Paesi membri, come clausola formulata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. S. CASSESE, *The "consti-*

ri dei diversi diritti amministrativi nazionali, che dovevano considerarsi eterogenei e non comparabili.

La seconda ragione si basava principalmente sulla considerazione che alle Comunità europee non era riconosciuta una sfera d'azione analoga a quella degli ordinamenti a fini generali, come gli Stati<sup>6</sup>, dei quali l'amministrazione rappresenta un particolare modo d'agire cui si collegava, inoltre, la circostanza che ai cittadini *lato sensu* europei non erano riconosciute forme di tutela (giurisdizionali ma non solo, basti pensare alle Carte dei diritti fondamentali ed alle riserve di legge) tradizionalmente previste dagli ordinamenti nazionali<sup>7</sup>.

Se questa seconda considerazione risultava già opinabile all'epoca della sua formulazione, lo è tanto più alla luce di ciò che oggi è diventata l'Unione europea: un'organizzazione sovranazionale, che pur non concretizzandosi in una forma di aggregazione istituzionalizzata quale potrebbe essere una federazione di Stati<sup>8</sup> e pur non essendo dotata di una Carta costituzionale<sup>9</sup>, almeno in senso formale tale da essere ricompresa tra le

*tutional traditions common to the member states" of the European Union*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 939 ss.; ID., *Verso un diritto europeo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2017, 303 ss.; V. OLGIATI, *Arcana Imperii. I confini dello spazio giuridico europeo*, in E. DELL'AGNESE, E. SQUARCINA (a cura di), *Europa: vecchi confini e nuove frontiere*, Torino, Utet, 2005, 63 ss.; A. RUGGERI, "Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Dir. pubbl. comp. e eur.*, 2001, 102 ss.

<sup>6</sup>In tema non si può non fare riferimento alla teoria istituzionistica di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Sperti, 1918, 25 ss.

<sup>7</sup>Tesi sostenuta, in particolare, da M.S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, ora in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 979 ss. (con premessa di S. BATTINI).

<sup>8</sup>D'altronde, pur laddove fosse stata adottata la "Costituzione per l'Europa", saremmo stati dinnanzi ad una Confederazione di Stati e non ad una Federazione, in quanto questa, come noto, si fonda su una Costituzione adottata da un potere costituente, il popolo, e non su un trattato tra Stati sovrani, come sarebbe stato con il progetto del 2003, poi naufragato per l'opposizione di alcuni Stati membri: in tema cfr. J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, 35. Contraria all'idea che l'Unione europea potesse trasformarsi in una Federazione di Stati, in quanto ordinamento composito composto da Stati nazionali con esperienze profondamente diverse, è l'opinione di S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 987 ss.

<sup>9</sup>È ancora valida l'affermazione di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 11, secondo cui non esiste una Costituzione europea, se non come mero bisogno; non esiste, d'altronde, neppure una materia costituzionale dell'Unione europea: così F. MODUGNO, *Costituzione (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, Vol. X, 6 ss., ma l'opinione è aversata da L. VIOLINI, *Prime considerazioni sul concetto di "costituzione europea" alla luce delle vigenti Carte costituzionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 1225 ss., secondo cui il diritto costituzionale europeo mira a studiare i principi ed i contenuti comuni delle Costituzioni dei vari Stati membri; in tema cfr., altresì, S. BARTOLE, *La Costituzione europea vivente*, Trieste, Eut, 2008, 1 ss., nonché, M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Dir. Ue*, 2005, 651 ss.; A. RUGGERI, "Trattato costituzionale" e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, *al bivio tra separazione e integrazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 642 ss.; L. MELICA, *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e Costituzione "in-*

fonti di diritto,<sup>10</sup> è titolare di competenze molto estese, non più limitate alle politiche monetarie ed economiche, erodendo anzi ampi spazi di sovranità agli Stati membri<sup>11</sup>.

A fronte di ciò, i cittadini europei sono titolari di diritti fondamentali incomprimibili riconosciuti da Carte fondamentali (Carta di Nizza<sup>12</sup> e Convenzione europea dei diritti dell'uomo) che costituiscono parte integrante del diritto fondamentale dell'Unione europea e che ricevono adeguate forme di tutela da parte di organismi giurisdizionali sovranazionali appositamente previsti quali la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

---

*certa*", in *Giur. cost.*, 2005, 1443 ss.; C. PINELLI, *La formazione della Costituzione europea*, in *Corr. giur.*, 2003, 425 ss.; G. AMATO, *Verso la Costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2003, 291 ss.; I. PERNICE, F.C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, 36, 623 ss.

<sup>10</sup> Infatti, tra i diversi significati della nozione di Costituzione vi è "anche quello attribuibile ad un atto o ad un insieme di atti che, per quanto avente origine dalle volontà, confluite in trattati, di alcuni Stati nazionali che non si estinguono, tuttavia costituisce l'elemento ordinante di un nuovo insieme di soggetti, di poteri e di norme, tale da costituire un ordinamento giuridico nuovo rispetto a quelli delle parti dei trattati in questione": così D. SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012, 45; secondo F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, Parte Generale, Tomo I, 19, la nozione di Costituzione europea può essere riferita, *lato sensu*, anche all'assetto politico complessivo dei rapporti tra gli Stati e le istituzioni europee ed alla loro ricaduta nella sfera dei cittadini; sul punto cfr., altresì, A. PIZZORUSSO, "Il patrimonio costituzionale europeo", Bologna, Il Mulino, 2002, 150 ss.; V. ONIDA, *Verso la Costituzione europea: passi ulteriori*, in *Quad. cost.*, Forum, n. 1-2003, 171 ss.; L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 411 ss.; in linea generale, sul significato di Costituzione, cfr. C. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1989, Vol. IV, 288 ss.; V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, Vol. IV, 1 ss.; C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, Vol. XI, 169 ss.; nonché è fondamentale il contributo dello stesso Autore, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, 1 ss.

<sup>11</sup> Concorde, al riguardo, è l'opinione di A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 613 ss., secondo cui l'ordinamento dell'Unione è progressivamente proteso ad acquisire nuovi spazi di intervento a discapito degli Stati membri; sul punto cfr. altresì S. CASSESE, *La costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2001, 916 ss.; ID., *La Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1991, 489 ss. Secondo G. GUARINO, *La sovranità e le sue mutazioni*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I, 709 ss., gli ordinamenti degli Stati membri si presentano rispetto a quello dell'Unione europea come "cripto-general", ovvero limitati.

<sup>12</sup> In tema cfr. K. STERN, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Riflessioni sulla forza vincolante e l'ambito di applicazione dei diritti fondamentali codificati nella Carta*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2014, 1235 ss.; M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1 ss.; A. WEBER, *Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 31 ss.; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Apunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 193 ss.

Il quadro, quindi, è profondamente mutato da quando nel 1957 venne istituita la Comunità Economica Europea<sup>13</sup>.

Oggi, seppur con prudenza perché il processo di integrazione europea soffre della mancanza di una base costituzionale<sup>14</sup> e di un *deficit sistemico* che influenza sempre più l'Unione europea ed il principio di Stato di diritto<sup>15</sup> su cui è inevitabilmente fondata<sup>16</sup>, si può pertanto pacificamente affermare che questa costituisce un ordinamento generale, ricorrendone, anche se in senso lato, i tradizionali elementi costitutivi della presenza di un potere, di un popolo e di un territorio.

La conseguenza è che un ordinamento come quello dell'Unione europea, che è titolare di tutta una serie di fondamentali attribuzioni<sup>17</sup>, non potrebbe funzionare correttamente se non vi fosse un apposito apparato amministrativo in grado di supportarlo.

Lo studio dell'organizzazione e delle attività poste in essere da questo apparato, costituito principalmente dalla Commissione, da più di mille comitati consultivi e da circa una trentina di autorità ed agenzie, non può che essere demandato al diritto amministrativo e più precisamente ad una *species* di questo e cioè al diritto amministrativo europeo<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul trattato della CEE cfr. P. GERBET, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, 1983, 227 ss.; sul rapporto tra questo ed il progetto di Costituzione europea del 2003 si rinvia invece a S. CASSESE, *La "Costituzione" europea del 1957 comparata con quella ora in preparazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 867 ss.

<sup>14</sup> Sulla prospettiva "costituzionale" dell'evoluzione dell'ordinamento europeo cfr. C. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in *Federalismi*, n. 16/2018, 2 ss.; A. BERNARDI, *Cinque tappe nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Note di un penalista*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2013, 551 ss.; sul punto cfr. G. DE VERGOTTINI, *Costituzione europea*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2007, Annali, vol. I, 445 ss.; mentre parla di "processo costituzionale di rango europeo" S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, 13 ss.; sul percorso evolutivo che giunge sino al trattato di Lisbona si rinvia all'ampia trattazione di M.C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, Cedam, 2008, 1 ss.

<sup>15</sup> Sul punto cfr. L. BINGHAM, *The rule of law*, in *Cambridge Law Journal*, 2007, 69 ss.; *deficit sistemico* che è anzitutto *deficit democratico* dell'Unione: sul punto cfr. U. DRAETTA, *In quale direzione procede l'integrazione europea?*, in *Dir. comm. intern.*, 2002, 1 ss.

<sup>16</sup> Sul punto cfr. A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 593 ss. e la lettura critica di questo saggio fornita da L. DE LUCIA, *Il concetto di "deficit sistemico" tra democrazia e stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 641 ss.; M.P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "comunità di diritto amministrativo"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, 397 ss., definisce l'Unione europea come "comunità di diritto" o più precisamente come "comunità di diritto amministrativo" in quanto solo attraverso i risultati dei procedimenti amministrativi posti in essere dalle diverse istituzioni si realizza la legittimazione dell'Unione come comunità di diritto; l'espressione "comunità di diritto amministrativo" deve essere fatta risalire a J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1992, 4.

<sup>17</sup> Su queste ed il rapporto con il principio di autonomia istituzionale degli Stati membri cfr. M. LOTTINI, *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2017, 9 ss.

<sup>18</sup> Così S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*,

Queste considerazioni valgono anche, e forse ancor di più, per contestare l'ipotesi che il diritto amministrativo sia esclusivamente un diritto nazionale.

Senza voler riprendere le prime tesi della pandettistica secondo cui il diritto pubblico, e l'amministrativo in particolare, sarebbe un diritto senza tempo e spazio, valido sempre e comunque, con la conseguenza che sarebbe esistito sin dai tempi dei consoli romani, anche se la scienza non era stata capace di enuclearne la presenza (c.d. diritto amministrativo incognito)<sup>19</sup>, è evidente che, se l'Unione europea si avvale di un apparato amministrativo per l'esercizio delle proprie funzioni e solamente attraverso l'attività del secondo può realizzarsi compiutamente la prima, il diritto che si occupa di studiare i fenomeni organizzativi ed i principi dell'attività propria dell'amministrazione dell'Unione non può che rientrare nel diritto amministrativo.

Ogni osservazione contraria è superata dal tempo e dall'avvenuta realizzazione del processo di integrazione europea<sup>20</sup>.

Questo, come è noto, si è compiuto attraverso un approccio funzionalista, si vorrebbe cioè pervenire ad un'integrazione politica tra gli Stati membri solamente allorquando finalmente si possa dire raggiunta un'omogeneizzazione a livello monetario ed economico<sup>21</sup>.

La crisi finanziaria globale che ha investito inevitabilmente anche i

in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Tomo I, cit., 4. L'esistenza di un diritto amministrativo europeo è testimoniata da ampi studi che la letteratura straniera, particolarmente quella francese, dedica al tema come, ad esempio, J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 1 ss.; ID., *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1 ss.; T. PERROUD, *Droit comparé et droit administratif européen*, Relazione al Convegno *Le droit comparé: de la périphérie au centre?*, Université de la Rochelle, 2016, 1 ss.; J. SCHWARZE (diretto da), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 1 ss. Occorre poi ricordarsi che, nello spazio giuridico globale, oltre al diritto amministrativo europeo, può essere individuato anche un diritto amministrativo locale: cfr. E. CHITI, *Le relazioni esterne dell'Unione e il diritto amministrativo europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 231 ss.

<sup>19</sup> In Germania l'indirizzo pandettistico viene fatto risalire a F.F. MAYER, *Grundsätze des Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1862; occorre poi ricordare, almeno sommariamente, G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900; O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin, 1886; P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1876.

<sup>20</sup> Sul concetto di integrazione europea cfr. F. GIGLIONI, *European administrative integration through differentiation. Methods of european coordination*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2014, 311 ss.; R. CAPONI, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2010, 387 ss.

<sup>21</sup> In tema cfr. S. CASSESE, *La costituzione economica europea*, cit., 907 ss.; A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *Profili della costituzione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 1 ss.; J.H.H. WEILER, *La costituzione del mercato comune*, in M. CARTABIA, J.H.H. WEILER (a cura di), *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000, 251 ss.; si veda, inoltre, E. BONELLI, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2006, 301 ss.

Paesi dell'Unione<sup>22</sup> e l'enorme produzione normativa europea – basti pensare a tutte le regole europee che incidono sui bilanci dello Stato, a partire dal c.d. *fiscal compact*<sup>23</sup> – ha innescato una graduale integrazione economica – sociale, alla quale è seguita una attenuazione delle diversità esistenti e l'inesorabile riconoscimento di una comune realtà materiale ma altresì giuridica quanto all'esistenza di principi fondamentalmente analoghi tra tutti gli ordinamenti giuridici<sup>24</sup>.

L'integrazione si realizza, pertanto, essenzialmente attraverso il diritto<sup>25</sup>, con la conseguenza che “*il diritto amministrativo europeo produce una convergenza dei diritti amministrativi nazionali dell'area europea verso un diritto amministrativo comune, frutto di uno scambio reciproco tra i diversi paesi, scambio che viene accelerato dall'azione dell'amministrazione comunitaria*”<sup>26</sup>.

Il diritto amministrativo svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea ed attraverso la produzione normativa eurounitaria e l'azione dell'apparato amministrativo dell'Unione vi è un'interazione continua e reciproca tra l'ordinamento europeo e quelli nazionali<sup>27</sup> nonché tra il diritto amministrativo europeo ed i diritti amministrativi dei Paesi membri<sup>28</sup>, dimostrando come le frontiere giuridiche, allo stesso

---

<sup>22</sup> Sul ruolo che l'incertezza delle regole di diritto ha giocato sulla crisi economica che dal 2008 ha investito, con forza più o meno variabile, tutti i Paesi dell'Unione europea cfr. S. DORIGO, *Fiscalità, mercato e solidarietà: la crisi economica globale ed il ruolo del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2017, 1531 ss.; M.R. MAURO, *L'Europa di fronte alla crisi: tra tutela degli equilibri istituzionali, salvaguardia dei diritti economici e sociali e garanzie del mercato*, in M.R. MAURO (a cura di), *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Campobasso, AGR Editrice, 2015, 5 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 681 ss.; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 783 ss.; per un'analisi complessiva della crisi si rinvia a G. TREMONTI, *Le cause e gli effetti politici della prima crisi globale*, in *Riv. dir. fin. e scienza fin.*, 2010, 3 ss.

<sup>23</sup> Per una sua ricognizione si rinvia a G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 461 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. UE*, 2012, 323 ss.

<sup>24</sup> Sul punto A. SANDULLI, *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, cit., 860.

<sup>25</sup> Sull'integrazione giuridica dell'Unione europea cfr. F. CAFAGGI, *L'Istituto europeo di diritto: ripensando fondamenti e percorsi dell'integrazione giuridica europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 499 ss.

<sup>26</sup> S. CASSESE, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1992, 473 ss.; successivamente ancora ID., *L'integrazione attraverso il diritto: equilibrio dei poteri e legittimazione nella nuova Unione europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 871 ss.

<sup>27</sup> Interazione che si realizza specialmente tra le Amministrazioni: sul punto, ad esempio, C. FRANCHINI, *Integrazione europea e coordinamento delle amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 897 ss.

<sup>28</sup> Interazione che riguarda, d'altronde, gli stessi diritti costituzionali: cfr. P. PÉREZ

modo di quelle politiche, siano superabili<sup>29</sup> nell'ottica della contaminazione dei saperi e delle culture<sup>30</sup>, necessaria garanzia dell'effettiva tutela dei diritti<sup>31</sup>.

## 2. *L'integrazione europea nei rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento interno: il caso del fiscal compact.*

La creazione di un'istituzione che riunisse tutti i popoli europei ha rappresentato per tutti gli Stati nazionali un'assoluta novità con cui confrontarsi, specialmente per la necessità di affrontare la tematica delle relazioni tra ordinamenti diversi.

Come è noto, il percorso evolutivo non ha portato alla creazione di strutture aggregative dalla forza politica e giuridica straordinaria come gli Stati Uniti d'Europa<sup>32</sup> o una Federazione europea<sup>33</sup> ma il risultato cui si è pervenuti, specialmente a seguito del Trattato di Lisbona del 2009<sup>34</sup>, è altrettanto significativo.

Da un lato perché l'Unione europea, sia pur con tutti i suoi limiti, costituisce un ordinamento giuridico sovranazionale vero e proprio ed i cittadini dei singoli Paesi membri sono anche cittadini della stessa Unione, con correlativi diritti ed obblighi, dall'altro perché un rafforzamento dell'istituzione unionistica, non solo più centro di aggregazione a livello economico-monetario, pone per gli Stati nazionali dei problemi di integrazione tra gli stessi e nell'Unione che precedentemente non si ponevano.

Il fenomeno dell'integrazione europea, dirompente nelle sue modalità, si è sviluppato anzitutto nel senso dell'omogeneizzazione delle regole eco-

TREMPS, L. VIOLINI, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 1431 ss.

<sup>29</sup> D'accordo, sul punto, è l'opinione di L. TORCHIA, *La scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1105 ss.

<sup>30</sup> In tema cfr. S. CASSESE, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, cit., 467 ss.; ID., *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 3 ss.; ID., *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1991, 769 ss.

<sup>31</sup> Come evidenziato anche dall'ampio contributo, che esamina il conflitto tra le Corti, di A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2017, 1 ss.

<sup>32</sup> Sul punto già C. CATTANEO, *Scritti politici*, Firenze, Le Monnier, 1964, 1 ss.

<sup>33</sup> Tra i contributi più significativi si ricordano quelli di G. AGNELLI, A. CABIATI, *Federazione europea o Lega delle Nazioni?*, Roma, Treves Editore, 2004, 1 ss. (già edito da Bocca nel 1918); H. BRUGMANS, *L'idée européenne*, Bruges, 1937, 1 ss.

<sup>34</sup> Sul carattere fondamentale di questa tappa nel percorso evolutivo dell'Unione europea cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, 32 ss.



nomiche e di contabilità pubblica, non solo monetarie dunque, per tutti gli Stati nazionali<sup>35</sup>.

Il tema non può essere però declinato solamente in termini astratti: l'incidenza dell'Unione sulle politiche di bilancio degli Stati non si verifica solamente perché l'Unione ha assunto delle competenze che la Comunità economica europea del 1957 non possedeva ma anche perché gli Stati, compressi in forme di parlamentarismo e conseguentemente di attuazione amministrativa inefficiente, non decidono o non essendo in grado di decidere rimandano la decisione a livello sovranazionale<sup>36</sup>.

È la crisi dello Stato nazionale, che si identifica, come già evidenziato dalla dottrina, in una specie di "corrosione" della stessa identità statale e pubblica<sup>37</sup>.

Si pensi, quale esempio chiarificatore di quanto detto, all'incidenza del c.d. *fiscal compact* nell'ordinamento giuridico italiano<sup>38</sup>.

Il *fiscal compact* o Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria è un trattato intergovernativo, in vigore dal 1° gennaio 2013, che in quanto tale è stato stipulato direttamente tra gli Stati al di fuori della normale procedura legislativa europea (a causa del rifiuto del Regno Unito e della Repubblica Ceca di stipularlo)<sup>39</sup>.

Pur elaborato al di fuori delle ordinarie regole di normazione europea<sup>40</sup>,

---

<sup>35</sup> Il tema è ampiamente studiato: cfr. L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasività di una funzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 643 ss.; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 514 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 2004, 77 ss.; ID., *La finanza come strumento dell'integrazione comunitaria*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall'atto unico europeo al trattato sull'unione*, Bologna, Il Mulino, 1994, 207 ss.

<sup>36</sup> Sul punto cfr. G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitari e controlli nazionali*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo*, cit., 291 ss.; M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 1177 ss.

<sup>37</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., 189; in tema cfr. altresì G. LADU, *L'Italia: tra crisi finanziaria e crisi di sovranità*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2013; G. GUARINO, *L'Europa imperfetta: problemi, analisi, prospettive*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2011; S. CASSESE, *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 17 ss.

<sup>38</sup> Tra gli ultimi, più significativi studi sul punto si segnalano A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 413 ss.; G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 385 ss.

<sup>39</sup> Sul percorso che ha portato al *fiscal compact* cfr. M.L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in C.E. GALLO, M. GIUSTI, G. LADU, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, L. SAMBUCCI, M.L. SEGUITI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2015, 177 ss.

<sup>40</sup> Sulla natura di trattato internazionale formalmente *extra ordinem* rispetto all'ordinamento dell'Unione europea cfr. L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 293 ss.

e quindi non appartenente propriamente al diritto dell'Unione europea<sup>41</sup>, le regole contenute al suo interno mirano a rafforzare il Patto di stabilità<sup>42</sup>, già incluso nei Trattati europei sin dal Trattato di Maastricht, e le procedure previste a livello europeo per i casi di deficit eccessivo al fine di raggiungere l'obiettivo dell'integrazione, o quanto meno di un'armonizzazione, delle politiche fiscali nazionali<sup>43</sup>.

La regola più importante posta dal *Fiscal compact* è rappresentata certamente dall'obbligo per gli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti, con il ricorso a norme di carattere permanente, preferibilmente costituzionale, la regola del pareggio di bilancio.

Lo sforzo del legislatore europeo di creare un coordinamento *ex ante* tra le politiche economiche degli Stati<sup>44</sup> ha prodotto però delle conseguenze rilevanti negli ordinamenti interni<sup>45</sup>.

In Italia, la regola è stata recepita modificando, con la legge cost. n. 1 del 2012<sup>46</sup>, l'art. 81 Cost.<sup>47</sup>, prevedendo anzitutto che lo Stato ha il compito di assicurare l'equilibrio, e si noti la singolarità dell'utilizzo di questo termine anziché quello più specifico di pareggio<sup>48</sup>, tra entrate e spese, te-

<sup>41</sup> Sul punto cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2013, 1 ss., che evidenzia, inoltre, come il principio di pareggio di bilancio non sia una novità del *Fiscal Compact*, in quanto era già presente nel diritto dell'Unione e già vincolava il diritto degli Stati membri in virtù del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale.

<sup>42</sup> Su questo si rinvia a R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 777 ss.; ID., *La finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, cit., Vol. I, 595 ss; ID., *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 997 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 2001, 559 ss.

<sup>43</sup> Cfr. G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, "diritto europeo della crisi" economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei "fatti"*, in *Federalismi*, 11-2018, 13 ss.

<sup>44</sup> In tema R. PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 461 ss.

<sup>45</sup> Sull'influenza complessiva dei vincoli europei sui sistemi finanziari dei singoli Paesi cfr. l'ampia trattazione di G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006, 1 ss.

<sup>46</sup> Sulla necessità della modifica costituzionale esprime dubbi D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3859 ss.; cfr., inoltre, I. CIOLLI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Dir. econ.*, 2012, 105; F. BATTINI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1348 ss.

<sup>47</sup> Per un commento alla versione dell'art. 81 Cost. antecedente alle modifiche del 2012 si rinvia a N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 55-100*, Torino, Utet, 2006, Vol. II, 1579 ss.

<sup>48</sup> R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 929 ss., osserva correttamente come "le due espressioni equilibrio tra entrate e spese e pareggio di bilan-

nendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico.

Il principio del pareggio di bilancio, che sembra una regola calata dall'“alto” dell'Unione verso il “basso” rappresentato dagli Stati nazionali<sup>49</sup>, deriva dalla volontà delle istituzioni europee di improntare le politiche economiche verso una logica di maggiore rigore, resasi necessaria in virtù del fatto che molti degli Stati membri, tra cui certamente l'Italia, non sono risultati in grado di compiere delle scelte di bilancio<sup>50</sup>, che, nell'ottica societaria, potrebbero dirsi ispirate alla “sana e prudente gestione”<sup>51</sup>.

Da qui la dirompente forza di questa regola, di rango oramai costituzionale, che deve essere tenuta in considerazione nel nostro Paese in tutte le sue più importanti decisioni di investimento per la crescita dell'intero sistema<sup>52</sup>.

Ed è così che si verifica l'erosione della sovranità statale, come risultato di un'inefficiente gestione nazionale<sup>53</sup> ma altresì quale effetto di un processo di integrazione europea che sublima, addirittura a livello costituzionale, alcune regole fondamentali<sup>54</sup>, patrimonio comune di tutti gli Stati membri<sup>55</sup>.

---

*cio hanno nel linguaggio contabile significati diversi, nel senso che la prima non necessariamente corrisponde a un bilancio in pareggio”*; F. BATTINI, *La tutela di chi non c'è*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli, 2012, 277, osserva che il concetto di equilibrio è di per sé già implicito nella nozione di bilancio e come tale già desumibile dalla versione non novellata dell'art. 81 Cost.; sul punto cfr., inoltre, G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del “pareggio di bilancio” (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro it.*, 2012, I, 48 ss.

<sup>49</sup> Sulla necessità che le regole europee fiscali e di bilancio debbano coordinarsi con la tutela dei diritti sociali riconosciuti ad ogni cittadino degli Stati membri cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, Il Mulino, 2007, 130 ss.

<sup>50</sup> Per un'analisi comparata con l'ordinamento francese si rinvia a P. LOTITO, *Forma di governo e processo di bilancio. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 1997, 1 ss.

<sup>51</sup> La crisi del debito sovrano rappresenta un vero e proprio fallimento dello Stato: così G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, cit., 461 ss.; sul punto si rinvia altresì a A. BRANCASI, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 1195 ss.; G. COGLIANDRO, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 1183 ss.

<sup>52</sup> D'altronde, già G. RICCA SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Roma, 1915, Vol. IX, I, 5, osservava che gli scopi prefissi dalla legge per ogni ente collettivo, qual è lo Stato, non potrebbero raggiungersi senza l'impiego di mezzi idonei.

<sup>53</sup> Di “consistente riduzione del perimetro dello Stato” parla G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1303 ss.

<sup>54</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., 273 ss.

<sup>55</sup> Che potrebbe costituire un esempio di unione delle Carte costituzionali nazionali: in questo senso A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit., Vol. II, 945 ss.

Regole, però, che si potrebbero scontrare, laddove impongono il pareggio di bilancio con conseguente divieto di ricorrere all'indebitamento, con un compito specifico che uno Stato sociale, a *welfare* progredito (almeno apparentemente)<sup>56</sup>, come il nostro<sup>57</sup> demanda alla propria amministrazione.

Si tratta dell'attuazione dei diritti sociali<sup>58</sup> a soddisfazione necessaria<sup>59</sup>, quali ad esempio quelli alla salute ed all'istruzione<sup>60</sup>, protetti dalla Costituzione e la cui garanzia è stata progressivamente implementata, anche grazie all'opera della Corte costituzionale<sup>61</sup>, come risultato dell'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale<sup>62</sup>.

L'equilibrio di bilancio di cui parla l'art. 81 Cost. non deve essere inteso allora soltanto in termini astrattamente contabilistici<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia al sempre attuale pensiero di S. CASSESE, *L'incompletezza del Welfare State in Italia*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 1987, 53 ss.

<sup>57</sup> Ma sullo Stato sociale quale "nozione inutile" cfr. M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV., *Studi in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977, 139 ss.

<sup>58</sup> Intesi come condizione "indispensabile a liberare i non abbienti dalla schiavitù del bisogno, e a metterli in condizione di potersi avvalere, anche di fatto, di quelle libertà politiche che di diritto sono proclamate come eguali per tutti" secondo P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, Napoli, Morano Editore, 1968, Vol. III, 200; cfr., inoltre, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, Vol. XI, 1 ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1964, Vol. XII, 882 ss.; si rinvia, inoltre, al contributo di N. BOBBIO, *Istituzione e diritto sociale*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1936, 385 ss.

<sup>59</sup> Cfr. sul punto G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1981, 755 ss.

<sup>60</sup> Il riferimento a questi due diritti non è casuale specialmente in questo momento storico ove l'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19 ha fatto emergere in modo radicale le contraddizioni tra le politiche economiche e fiscali imposte dall'Unione europea agli Stati membri e la tutela dei diritti fondamentali che questi ultimi debbono garantire ai cittadini: sul punto si rinvia, per un approfondimento, a J. ZILLER, *Europa, coronavirus e Italia*, in *Federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, 2 ss.; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, 2 ss.; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, 2 ss.

<sup>61</sup> Si fa riferimento a Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404, in *Foro it.*, 1988, I, 2515; Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217, in *Cons. Stato*, 1988, II, 263 ss.

<sup>62</sup> In questi termini, ad esempio, L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2001, 873 ss.; G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, nota a Corte cost., 10 maggio 1999, n. 167, in *Giur. it.*, 2000, 4 ss.; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, 1 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, Cedam, 1984, 75 ss.

<sup>63</sup> Occorre realizzare un bilanciamento tra equilibrio finanziario ed effettività della tutela dei diritti: così A. MONDINI, *Equilibrio finanziario e diritti sociali: dal Trattato Ce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, 269 ss.; A. BRANCASI, *Le modalità di finanziamento della spesa pubblica come limitazione al ridimensionamento dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 341 ss.

Occorre trovare l'equilibrio<sup>64</sup> tra una sana gestione finanziaria dei conti pubblici, che può essere perseguita anzitutto attraverso la predisposizione di strumenti ed istituti giuridici che consentano all'apparato amministrativo di essere organizzato e di agire in modo efficiente nei rapporti con il privato<sup>65</sup>, e gli investimenti necessari che lo Stato deve porre a bilancio per la tutela dei diritti fondamentali, non comprimibili dei cittadini<sup>66</sup>.

L'integrazione europea che si realizza con la predisposizione di regole simili non può compiersi a discapito dei diritti di cui tutti siamo titolari<sup>67</sup>. Non può essere questa l'intenzione delle istituzioni europee, ed anzi specifiche analisi di diritto europeo e comparato<sup>68</sup> dimostrano come l'incidenza del diritto dell'Unione sui diritti sociali sia nel senso di un ampliamento del livello di tutela degli stessi<sup>69</sup>.

Si deve però ricordare che è compito dello Stato adottare le misure necessarie, anche di carattere economico, affinché l'apparato amministrativo possa porre in essere un'azione efficace a tutela del cittadino e dei suoi diritti<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> Secondo T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, 21, "una gestione equilibrata delle finanze pubbliche, limitando il ricorso a spese incontrollate e finanziate in deficit, potrebbe rappresentare, in una prospettiva di lunga durata, (...) una maggiore garanzia dei diritti sociali e della connessa promozione dell'eguaglianza"; in questo senso anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 357 ss.; *contra*, in quanto disposizioni come il *Fiscal compact* comportano gravi insidie per i diritti essenziali, M. D'ALBERTI, *I diritti fondamentali nell'età globale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, Vol. I, 140; nel senso di una incompatibilità della riforma del 2012 con l'impianto costituzionale repubblicano cfr. altresì R. DICKMANN, *Le regole della governance economica e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, 2012, 1 ss.

<sup>65</sup> Cfr. S. CASSESE, *L'inefficienza della pubblica amministrazione e i suoi costi*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1989, 71 ss.

<sup>66</sup> Cfr. G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 625 ss.; C. SALVI, *Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 437; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica dir.*, 2000, 367 ss.

<sup>67</sup> Anche se, in tutta onestà, il processo di integrazione europea ha inciso, in maniera più o meno significativa, sul restringimento dei livelli di prestazione di questi diritti: cfr. C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 401 ss.; ID., *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e trattati europei*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa, Bologna, Il Mulino*, 2010, 28 ss.

<sup>68</sup> Si rimanda, nello specifico, allo studio di J. ILIOPOULOS-STRANGAS, *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des Europäischen Rechts*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2010, 1 ss.

<sup>69</sup> Sul punto cfr. D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto Ue dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2013, 1175 ss.; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 61 ss.

<sup>70</sup> Sulla scarsità delle risorse e sul consolidamento del legame dei diritti sociali con la nozione di diritti finanziariamente condizionati cfr. V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di*