

**I DIRITTI SOCIALI ALLA PROVA DEGLI EQUILIBRI DI  
FINANZA PUBBLICA STATALE E REGIONALE.  
UN DIFFICILE RAPPORTO DI RECIPROCA CONDIZIONALITÀ\***

**Francesco E. Grisostolo**

*Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Udine*

**Ilaria Rivera**

*Assegnista di ricerca in Juridical Sciences presso la LUISS-Guido Carli*

*La nuova versione dell'art. 81 Cost. – introdotta con l.cost. n. 1 del 2012 – si ricollega alla governance economica europea fin dal proprio momento genetico, ponendosi in esecuzione dell'obbligo assunto con l'art. 3, par. 2 del c.d. Fiscal compact. Fin da subito intensa è stata la sua "vitalità" nella giurisprudenza costituzionale sotto il duplice versante della tutela dei diritti sociali e dell'autonomia finanziaria regionale, profili che a loro volta s'intrecciano sotto alcuni aspetti. Si tenterà prima di tutto di ripercorrere le maglie più rilevanti di quella giurisprudenza costituzionale che ricerca un possibile equilibrio tra il difficile bilanciamento tra l'esigenza di rispettare l'equilibrio di bilancio e quella di assicurare la protezione dei diritti sociali gli interessi costituzionali sopra esposti. Dall'altro lato, si porrà in luce come da subito – e fin da prima della sua (formale) entrata in vigore – la nuova formulazione dell'art. 81 ha dimostrato una forte capacità d'impatto sull'autonomia finanziaria regionale. Dapprima, si è fatto più intenso il sindacato sulla copertura finanziaria delle leggi regionali in generale. Allo stesso tempo, le leggi finanziarie e di bilancio regionali sono state oggetto più volte di declaratoria d'illegittimità costituzionale sulla base del parametro in esame. Quasi specularmente, però, quando il legislatore regionale ha cercato di tagliare arbitrariamente fondi destinati a finanziare diritti incompressibili o funzioni fondamentali di altri enti territoriali (le province), si è scontrato con la reale precettività dei principi costituzionali in materia sociale, già ripresi al punto precedente, con conseguente limitazione della propria discrezionalità politica nell'allocazione delle risorse.*

*The new version of art. 81 Cost. – introduced by Constitutional Law no. 1 of 2012 – is linked with European economic governance since its genetic moment, being adopted in fulfillment of the obligation assumed by art. 3, par. 2 of the so-called "Fiscal compact". Its vitality in constitutional case law was immediately intense under the scope of both the protection of social rights and the regional financial autonomy. These two profiles are also related in some respects. Firstly, we will try to reconstruct the difficult relationship between the balance budget principle and the protection of social rights. In this sense, we will try to retrace the most relevant aspects of that constitutional case law, which is currently trying to find a possible balance between these constitutional principles. On the other hand, since before its (formal) entry into force, the new version of art. 81 has demonstrated a strong ability of impact on regional financial autonomy. At first, the control of the Constitutional Courts over the financial cover of regional laws has become more intense. At the same time, the regional budget laws have been subjected several times to declarations of unconstitutionality based on art. 81 Cost. However, it's also important to underline that, when the regional legislature sought to arbitrarily cut funds to finance fundamental rights or essential functions of other local authorities (such as provinces), it was sanctioned by the*

---

\* Pur nella comune concezione degli autori, i parr. 1 e 2 sono da attribuire a I. Rivera mentre i parr. 3 e 4 a F.E. Grisostolo.

*Constitutional Court because of the violation of constitutional principles in social matters. In this case law, these principles show their effectivity, limiting the political discretion in the allocation of resources.*

**Sommario:**

1. Il quadro normativo europeo e nazionale
2. Diritti sociali e vincoli di bilancio
3. Il punto di vista dell'autonomia finanziaria regionale
4. Conclusioni

## 1. Il quadro normativo europeo e nazionale

Non è agevole cercare di dipanare le criticità che importa un argomento complesso come l'impatto che la nuova *governance* finanziaria europea ha avuto – e tuttora ha – sul livello di tutela dei diritti sociali<sup>1</sup> da parte dello Stato e delle Regioni. Per questo, oltre a ripercorrere il quadro normativo europeo e nazionale, si sceglie di tracciare per ognuno dei due profili in considerazione quelle che sembrano essere le linee essenziali, per poi soffermarsi su alcune recenti pronunce della giurisprudenza costituzionale.

La forte crisi economico-finanziaria che ha interessato l'Europa a partire dal 2008 ha posto in evidenza la necessità di adottare una serie di misure - a livello europeo e a livello nazionale<sup>2</sup> - per assicurare una convergenza delle politiche di bilancio degli Stati membri, nel rispetto dei parametri imposti dai Trattati europei. Si tratta di meccanismi, che, come si anticipava, hanno innovato il panorama giuridico europeo e internazionale<sup>3</sup> e che hanno

---

<sup>1</sup> Sull'interrelazione dei due concetti, si vedano, *ex plurimis*, AA.Vv., *Crisi economica e trasformazioni nella dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, in R. BIFULCO-ROSELLI (a cura di), Torino, 2013; SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forumcostituzionale*, 27 novembre 2013; GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione – in attuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.Vv., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, 2011; PINELLI, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID. (a cura di), *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012. Diritti che, proprio perché condizionati alla disponibilità economica dei singoli Stati, sono caratterizzati in nuce da una debolezza ontologica (cfr. VANTIN, *I diritti sociali in tempo di crisi*, in *Riv.fil.dir.*, 2, 2015, 430).

<sup>2</sup> Ben osserva MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionali in Europa*, in *Quad.cost.*, 1, 2014, 80 che «In molti Paesi, la crisi economica-finanziaria ha fatto da cornice a gravi crisi di governo, che hanno spinto quasi inevitabilmente a ricercare soluzioni di compromesso o di convergenza politica nel nome dell'unità ...».

<sup>3</sup> Per una ricostruzione puntuale degli atti che compongono quella che può definirsi la nuova *governance* economica europea, cfr. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012". Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, 3 ss.; DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013; PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; DELLA

comportato l'istituzione di procedure di monitoraggio e di vigilanza da parte delle Istituzioni europee sulle politiche economico-finanziarie degli Stati europei per una convergenza multilaterale verso una condizione di equilibrio finanziario.

Quello che sembra rappresentare il nucleo essenziale delle misure introdotte nel quadro della *governance* economica europea è l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio, che – come si può desumere dalla stessa dizione – mira a conseguire un risultato di sostanziale parità tra entrate e spese (non solo dello Stato ma anche delle articolazioni territoriali). L'espressione richiamata – “*sostanziale*” – non è di certo casuale poiché rivela la *ratio* della riforma, ossia il perseguimento di una politica finanziaria flessibile e dinamica, che permette un disallineamento tra entrate e spese, purché contenuto entro certe percentuali.

Le misure cui si faceva cenno sono state diverse<sup>4</sup>. La base giuridica è sicuramente rinvenibile nel Patto di Stabilità e Crescita<sup>5</sup> (PSC) del 1997, costituito da una risoluzione<sup>6</sup> e da due regolamenti<sup>7</sup> che pongono la disciplina in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la procedura da adottare in caso di disavanzi eccessivi, precisando gli aspetti tecnici.

---

CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *Com.int.*, 1, 2012, 3 ss.

<sup>4</sup> Evidenziano la pericolosità dell'ampiezza delle misure che si sono in qualche modo andando a stratificare, MARE'-SARCINELLI, *La regola di bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in “*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, cit., 27, i quali osservano che «V'è la necessità di regole complete, ma all'aumentare della dimensione e del perimetro di riferimento, le regole non possono che diventare più complesse – e quindi più difficili da applicare, controllare, far rispettare».

<sup>5</sup> Che ha ripreso e sviluppato i parametri previsti dal Trattato di Maastricht del 1993. Sul Patto di stabilità e crescita, cfr. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv.dir.fin.scien.fin.*, 4, 2011; PEREZ, *Il patto di stabilità: verso un patto di flessibilità*, in *Gior.dir.amm.*, 9, 2012, 1000 ss.

<sup>6</sup> Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita del 17 giugno 1997.

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

La crisi economica<sup>8</sup> che ha interessato gli Stati dell'eurozona e non solo ha posto in evidenza l'esigenza di rafforzare le modalità operative di controllo delle politiche di bilancio nazionali per un coordinamento tra le stesse<sup>9</sup> e, di conseguenza, la tenuta degli ordinamenti nazionali dinnanzi all'aumento del debito pubblico. In tal senso, sono stati adottati il *Six Pact*<sup>10</sup> e il *Two Pact*<sup>11</sup>, nonché a livello internazionale il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (c.d. *Fiscal Compact*), che reso maggiormente stringenti i parametri già previsti dal Patto di Stabilità e Crescita e che è sottoscritto dai 25 Paesi dell'Unione europea.

Esso prescrive, a mente dell'art. 3, par. 2, l'introduzione negli ordinamenti nazionali, mediante una disposizione a carattere permanente, «preferibilmente costituzionale», l'obbligo di rispettare l'equilibrio di bilancio, consentendo un disavanzo dello 0,5% dall'obiettivo di medio termine (OMT<sup>12</sup>).

Con riferimento al c.d. *Fiscal Compact*, attenta dottrina<sup>13</sup> si è interrogata sulla portata del Trattato, ossia se questo rientri nel quadro normativo europeo o in quello internazionale. Per una corretta risoluzione della questione, sembrerebbero soccorrere ai nostri fini due elementi, uno

---

<sup>8</sup> È interessante la riflessione di GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale*, in *Dir.publ.*, 3, 2013, 1013, ponendo l'accento sulla considerazione che «la crisi morale, prima ancora che politica, delle istituzioni democratiche (e della società in genere) sia tra le maggiori cause (e non tra le conseguenze) della crisi economica che ci affligge».

<sup>9</sup> Ha una visione piuttosto amara FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, cit., 11, il quale, sebbene accetti l'adozione delle misure economico-finanziarie europee, sottolinea che, in questo modo, comunque le politiche di bilancio nazionali vengono espropriate a favore del Consiglio e della BCE, superando il filtro degli organi rappresentativi dei cittadini europei.

<sup>10</sup> Si tratta di un pacchetto composto da cinque Regolamenti e una Direttiva. In particolare, si fa riferimento al Regolamento n. 1173 del 16/11/2011 su sanzioni e ammende; Regolamento n. 1174 del 16/11/2011, ancora su ammende; Regolamento n. 1175 del 16/11/2011 - modifica del reg CE n. 1466/97; 4) Regolamento n. 1176/2011 su meccanismo di allerta e quadro di valutazione; Regolamento n. 1177/2011, di modifica del Regolamento CE n. 1467/97 e la Direttiva n. 85 dell'8/11/2011 sulle regole di bilancio degli Stati nazionali.

<sup>11</sup> Regolamento n. 472 del 10/05/2013 sulla sorveglianza rafforzata agli Stati in difficoltà e il Regolamento n. 473 del 21/05/2013 sul monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio degli Stati.

<sup>12</sup> Si tratta di un obiettivo al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure *una tantum*.

<sup>13</sup> Si rinvia all'approfondimento di BONVICINI-BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma, 2012.

*sostanziale* e uno *procedurale*<sup>14</sup>. Il primo guarda all'ambito *soggettivo* di applicazione e, quindi, agli Stati contraenti. Questi non coincidono del tutto con quelli che sono membri dell'Unione europea (si tratta di 17 Stati europei che fanno parte dell'eurozona e 7 Stati membri UE che esulano dall'area euro) registrando la mancata partecipazione del Regno Unito (non ci si dilungherà sulle ulteriori implicazioni che potrebbero darsi nel caso del perfezionamento della Brexit) e della Repubblica ceca. Questo sembrerebbe qualificare l'atto come un trattato internazionale, vincolante esclusivamente per gli Stati sottoscrittori e, dunque, al di fuori del contesto europeo. Elemento, peraltro, che sarebbe rafforzato anche dall'art. 2, par. 2, FC, che chiarisce che il trattato si applica conformemente al diritto europeo, lasciando intendere la complementarità sì ma soprattutto la separazione delle fonti di diritto.

D'altra parte, dal punto di vista *procedurale*, sono parimenti rintracciabili disposizioni che rivelerebbero la matrice europea. Si fa innanzitutto rinvio all'art. 8, par. 1, FC (*Fiscal Compact*), che attribuisce alla Commissione europea il potere di verificare il rispetto da parte di uno Stato contraente della disposizione di cui all'art. 3, par. 2, che introduce – come detto – il principio di equilibrio di bilancio. Nella stessa norma, si prevede la facoltà della Corte di giustizia dell'Unione europea di sindacare l'effettiva introduzione a livello nazionale del principio in parola<sup>15</sup>.

Inoltre, particolarmente significativo, nella operazione di verifica dei rapporti tra ordinamento europeo e quello internazionale, è l'art. 16 FC, che stabilisce che «*Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato ... sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*». È evidente, a voler valorizzare il dato testuale, l'intenzione di far rientrare il Trattato nella più ampia prospettiva europea; possibilità, peraltro, che emergerebbe anche dalla facoltà concessa agli Stati membri dell'Unione europea che lo abbiano originariamente sottoscritto di aderire in via successiva.

---

<sup>14</sup> Cfr. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Riv.giur.mezz.*, 1-2, 2013, 108, sottolinea che dal punto di vista procedurale per l'adozione del trattato in esame si è fatto ricorso al metodo intergovernativo, in luogo di quello comunitario, per evitare che vi fosse un'attribuzione ulteriore di competenze in favore dell'Unione europea.

<sup>15</sup> «*Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2*».

Quello che si è andato strutturando è un circuito di sorveglianza sugli Stati membri nell'adozione delle rispettive politiche di bilancio, che ha permesso una procedura di dialogo in maniera organica tra gli Stati e le Istituzioni europee. Il coordinamento verticale tra i soggetti istituzionali in considerazione si è concretato nel meccanismo del Semestre europeo<sup>16</sup>, che rappresenta difatti una procedura contenutistica e procedurale che si articola nel corso di un anno, nel quale gli organismi europei (Commissione europea e Consiglio europeo) forniscono agli Stati membri degli orientamenti da tener presente prima dell'adozione dei rispettivi piani economici nazionali e, in via successiva, sulle eventuali modificazioni da apportare.

Tornando più nello specifico ai dettami che possono essere considerati a fondamento delle misure adottate a livello europeo, questi sono rintracciabili, come detto, nel Patto di Stabilità e Crescita, che disciplina i criteri in base ai quali è possibile aprire nei confronti degli Stati membri la procedura per disavanzi eccessivi. In particolare, i criteri che devono essere rispettati sono quelli del 3% nel rapporto tra deficit/PIL e del 60% nel rapporto tra debito pubblico e PIL. La procedura prevede la concertazione tra Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, e porta, nel caso della mancata conformazione dello Stato membro alle raccomandazioni inviate dal Consiglio, alla comminazione di sanzioni, che si sostanziano – per i Paesi dell'eurozona – nella creazione di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL (c.d. braccio preventivo) e nell'istituzione di un deposito fruttifero pari allo 0,2% nella fase correttiva (c.d. braccio correttivo). Deposito, questo, che si trasformerà in ammenda nell'ipotesi in cui lo Stato membro non risponda in modo adeguato alla procedura.

I parametri individuati sono stati poi trasposti nell'art. 126 TFUE (*ex art.* 104 TCE), che stabilisce, al par. 2, che spetta alla Commissione europea valutare la conformità delle politiche economiche nazionali a criteri stabiliti dai Trattati, essendo chiamata, peraltro, a esaminare se il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL superi il valore di riferimento ovvero se si discosti di poco e, se del caso, se tale superamento sia del tutto eccezionale e temporaneo.

Le misure hanno interessato la dimensione europea, determinando l'assunzione di un insieme di atti volti a rafforzare le procedure di sorveglianza sulle politiche economiche degli Stati membri e, inoltre, a consentire meccanismi di finanziamento e di sostegno nei confronti degli

---

<sup>16</sup> Si rinvia, per un'analisi puntuale a RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Oss.fon.*, 1, 2011.

Stati appartenenti all'eurozona in condizione di insolvibilità finanziaria<sup>17</sup>. In questa prospettiva, si inserisce il Meccanismo di Economia e Stabilità (MES), che ha istituito – come risulta dallo stesso Trattato – un'«*international financial institution*», costituita da un Consiglio di governatori e da un Consiglio di amministrazione. Il fulcro del MES si rinviene nell'art. 136 TFUE, come modificato con decisione del Consiglio dell'UE il 24 e 25 marzo 2011, secondo la procedura semplificata di revisione dei trattati, cui è stato aggiunto il seguente paragrafo: «*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*». Il MES, entrato in vigore nel 2012, ha preso il posto del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) ed del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF).

Condizione obbligatoria per poter accedere all'assistenza finanziaria del MES – che si sostanzia globalmente in un capitale di 700 miliardi euro (composta da quote versate e quote richiamabili) - è che lo Stato abbia ratificato il Trattato sul *Fiscal Compact*. Altro presupposto per godere del “prestito” è la valutazione della sostenibilità del debito pubblico da parte della Commissione europea di concerto con la Banca centrale europea (art. 13 MES). Circa la natura giuridica del Trattato in questione, come si è anticipato anche in riferimento al *Fiscal Compact*, viene in dubbio se questo si inserisca nel contesto normativo europeo. Posto che il MES<sup>18</sup> dà origine ad una istituzione internazionale, il cui fondo è alimentato proporzionalmente dagli Stati dell'eurozona, il coinvolgimento delle Istituzioni europee nella procedura che vede lo stanziamento delle risorse finanziarie a sostegno degli Stati richiedenti sembra comportare un inevitabile collegamento con l'ordinamento europeo, come intuibile anche dalla modifica dell'art. 136 TFUE.

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 3 che stabilisce che lo scopo è quello di «*mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri*».

<sup>18</sup> Per un'ampia panoramica sul contesto giuridico in cui si inserisce, sulla natura (dubbia) del Trattato e sulle possibili applicazioni (con le conseguenti implicazioni politiche), si veda NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Gior.dir.amm.*, 5, 2012, 461 ss.



Il quadro normativo complessivo che si è tentato di delineare rientra in quella che è stata definita da più parti la c.d. *governance* economica europea<sup>19</sup>.

Le disposizioni sovranazionali sono state recepite a livello nazionale<sup>20</sup> sia attraverso una modifica del testo costituzionale (ad esempio, l'Italia e la Spagna) sia attraverso l'adozione di una normativa di tipo rafforzato (si pensi, alle leggi organiche adottate in Francia<sup>21</sup>).

Ciò che spesso è stata censurato nel dibattito scientifico è la rapidità che ha portato all'approvazione delle proposte di revisione costituzionale, rispettivamente in Spagna e in Italia. In Spagna, ad esempio, la proposta di riforma d'iniziativa governativa è stata approvata dal Congresso dei Deputati il 2 settembre 2011 e dal Senato il 7 settembre dello stesso anno. Infine è stata promulgata dal Re il 27 settembre (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*). La rapidità in questo caso sembrava trovare giustificazione nell'accordo tra i principali partiti e nell'esigenza di rispondere prontamente agli inviti sempre più pressanti da parte degli altri Stati europei (es. Germania). La riforma ha portato, come noto, alla modifica dell'art. 135 della Costituzione spagnola, che stabilisce, al comma primo, che «*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*» (che troverà applicazione a partire dal 2020).

Anche nel caso dell'ordinamento italiano, la riforma che ha introdotto il cd. "equilibrio di bilancio" in Costituzione<sup>22</sup> – con l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta*

---

<sup>19</sup> Cfr. AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, in IACOVIELLO (a cura di), *Atti del Convegno del 29.30 ottobre 2014 a Roma*, Milano, 2016.

<sup>20</sup> Per una comparazione tra i Paesi dell'area euro, cfr. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n1, 2012.

<sup>21</sup> *Loi organique n. 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*. Si ricorda, a proposito, che il *Conseil constitutionnel* nella decisione n° 2012-653 DC del 9 août 2012 ha chiarito che «*si, pour respecter l'engagement énoncé au paragraphe 1 de l'article 3, la France fait le choix de prendre, sur le fondement de la seconde branche de l'alternative de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, des dispositions organiques ayant l'effet imposé par ce paragraphe 2, l'autorisation de ratifier le traité ne devra pas être précédée d'une révision de la Constitution*» (par. 48).

<sup>22</sup> Cfr., tra i tanti, BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 1673 ss.; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit.

costituzionale”) – è stata giudicata affrettata<sup>23</sup>, anche perché sembra non aver risolto i maggiori nodi problematici.

La *ratio* della novella costituzionale in Italia è l’introduzione del principio dell’equilibrio di bilancio in particolare all’interno dell’art. 81 Cost., il cui nuovo ultimo comma (c. 6) rimanda ad apposita legge rinforzata<sup>24</sup> la definizione de «*le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare il rispetto*» dello stesso. Se si guarda a questa legge (24 dicembre 2012, n. 243 – “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”<sup>25</sup>), si può affermare (con il *caveat* che – come si vedrà – il discorso è diverso per le autonomie territoriali) che le disposizioni in essa contenute manifestano un certo grado di *flessibilità*. Prima di tutto l’obiettivo finanziario non è il pareggio, ma l’obiettivo di medio termine definito sulla base della normativa europea (art. 3, c. 2), ma soprattutto esso può essere raggiunto in maniera progressiva (art. 8) e compatibilmente con la situazione macroeconomica, in particolare con la crisi finanziaria ovvero in presenza di eventi eccezionali che consentano il ricorso all’indebitamento (art. 6). In altri termini, la discrezionalità in capo al decisore politico rimane ampia. D’altra parte, la scelta discrezionale sulla possibilità di derogare alla rigida regola di corrispondenza tra entrate e spese, per la parte statale, sembra poggiarsi a

---

<sup>23</sup> Cfr. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione*, in *Atti del Seminario presso l’Università Luiss Guido Carli La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, in [www.fondazionebrunovisentini.eu](http://www.fondazionebrunovisentini.eu), 29 novembre 2012, sottolinea come risulti, dal nuovo art. 81, un sistema di fonti «estremamente complesso»; VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 64.

<sup>24</sup> Si interroga sulla natura organica ovvero rinforzata della legge di cui all’art. 81, comma sesto, Cost. PACINI, *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *Federalismi*, 26, 2016, 11, arrivando però ad escludere la qualifica di legge organica in ragione del fatto che «sarebbe arduo attribuire l’appellativo di “legge organica”, in quanto insuscettibile di disciplinare porzioni dell’ordinamento ampie, e risultando piuttosto confinata entro limiti materiali assai stretti».

<sup>25</sup> Per un commento, si vedano DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, 6, 2013; CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad.cost.*, 2013, 124 ss.; SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n3, 2012, 7, che riflette sulla portata della legge n. 243, che diventa essa stessa parametro di riferimento rispetto alla legge di bilancio, andando a configurarsi come «una vera e propria “norma sulla normazione”, dotata – in quanto tale – di prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio e autorizzata, quindi, a imporre a quest’ultima limiti di validità costituzionalmente sindacabili».

volte sulla “confusione” dei parametri di riferimento. Ad esempio, all’art. 3, par. 1, lett. d) FC, si stabilisce che «*il limite inferiore per l’obiettivo di medio termine di cui alla lettera b) può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell’1,0% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato*». Al contrario, nella legge n. 243 del 2012, si fa riferimento ai criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea e, come stabilito dall’art. 6, par. 3, lettera a), del Reg. (CE) n. 1466/1997, come modificato dal Reg. (CE) n. 1175/2011, la «*deviazione significativa*» rispetto all’OMT si ha qualora la deviazione del saldo strutturale corrisponda «*almeno allo 0,5 per cento del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25 per cento del PIL in media annua per due anni consecutivi*». È evidente, quindi, che i parametri indicati dal *Fiscal Compact* e dal Patto di Stabilità e Crescita, come modificato nel 2011 – rispettivamente dell’1% e dell’0,5% – rischiano di creare situazioni di dubbia applicazione delle norme evocate, con conseguente difficoltà anche nel rispetto delle stesse.

La nozione di “equilibrio di bilancio” tradisce sicuramente la natura *dinamica* del principio. Allo stesso tempo, l’obbligo di equilibrio di bilancio, da assicurare nei differenti livelli di governo, sembra trasformarsi da obbligo meramente politico ad obbligo giuridico<sup>26</sup>, come tale sanzionabile in sede giurisdizionale dal giudice costituzionale.

Taluni Autori<sup>27</sup> hanno sottolineato che, in realtà, l’equilibrio di bilancio fosse già contenuto nella formulazione dell’art. 81 Cost. antecedente alla novella costituzionale<sup>28</sup>, in particolare al precedente ultimo comma, laddove si statuiva che «*Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*». In questo senso, veniva sancito il principio di previa copertura finanziaria, secondo il quale ogni (altra) legge che avesse comportato oneri finanziari avrebbe dovuto indicare anche le risorse per farvi fronte; risorse, peraltro, effettivamente disponibili<sup>29</sup>. L’assimilazione

<sup>26</sup> E’ d’obbligo richiamare le riflessioni di ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, che riteneva che il pareggio di bilancio non fosse un obbligo giuridico ma un obiettivo politico.

<sup>27</sup> Tra tutti, cfr., GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad.cost.*, 2014, 1, 54.

<sup>28</sup> Tra tutti, cfr., LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in “*Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”, cit., 8 ss.; PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 2011, 3, 1.

<sup>29</sup> Si veda, ad esempio, Corte cost. sentenza 15 gennaio 2014, n. 4, nella quale si ribadisce che «*il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e che la forza espansiva dell’art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli*

tra questo principio a quello che impone l'osservanza dell'equilibrio di bilancio, in sostanza, si fonda sulla considerazione che l'obbligo di copertura finanziaria imprime la necessità di assicurare la corrispondenza tra le spese che vengono previste e le risorse finanziarie che devono essere effettivamente stanziare a copertura delle singole voci di bilancio.

La modificazione della lettera costituzionale, che origina dalla necessità di dare attuazione ai dettami sovranazionali, pare inserirsi nel dialogo tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo, laddove l'art. 8 FC stabilisce la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a verificare l'effettiva introduzione negli ordinamenti degli Stati membri dell'obbligo di equilibrio di bilancio. Si pone, in questo modo, la questione di assicurare la convergenza del sindacato operato dal giudice di Lussemburgo con quello effettuato dal giudice costituzionale nazionale, per evitare potenziali sovrapposizioni in ordine alla giustiziabilità del pareggio di bilancio.

Queste considerazioni devono poi essere poste a sistema con l'osservazione del concreto funzionamento dei rapporti Unione-Stati membri relativamente alle decisioni finanziarie. A questo livello, il controllo sul rispetto delle regole si svolge secondo meccanismi di natura essenzialmente amministrativa, prima, e *politica*, poi, implicando un intenso negoziato fra i diversi attori e quindi una costante l'interazione *soggettiva*, non solo a livello nazionale, ma anche a livello sovranazionale, tra i diversi operatori giuridici nell'opera di affinamento delle regole economico-finanziarie e nell'armonizzazione delle politiche di bilancio statali.

A fronte del permanere di tale grado di discrezionalità, è evidente che il principio dell'equilibrio finanziario non può divenire un "superprincipio" idoneo a giustificare qualsiasi taglio sulla spesa sociale, ma può e deve essere sottoposto al vaglio del giudice costituzionale in ordine alla sua ragionevolezza e al livello di sacrificio tollerabile dei diritti sociali costituzionalmente garantiti.

D'altro canto, come emerge dalla giurisprudenza richiamata, l'analisi dell'impatto dei vincoli finanziari europei negli ordinamenti nazionali si

---

*enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012). Corollario di tale regola è che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti «disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 51 del 2013)» (Cons.dir. 4.1.)*

presenta complicata dalle gravi difficoltà che in punto di *fatto* investono le finanze pubbliche nazionali.

## 2. Diritti sociali e vincoli di bilancio

In linea generale, è ragionevole affermare che l'imposizione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio ha determinato l'esigenza dello Stato di adottare decisioni – spesso volte non condivisibili<sup>30</sup> – atte a contribuire ad una contrazione della spesa pubblica<sup>31</sup>. Questo tende a minare la struttura stesso dello Stato sociale – qual è appunto il nostro – la cui affermazione ha costituito un obiettivo da subito perseguito già in sede dell'Assemblea costituente<sup>32</sup>.

Come più volte dalla giurisprudenza costituzionale, i diritti sociali<sup>33</sup> si caratterizzano per l'obbligo in capo allo Stato di porre in essere le misure più

---

<sup>30</sup> In senso analogo, cfr. CISOTTA, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Pol.soc.*, 1, 2015, 177, osserva, appunto, che «le decisioni sui sacrifici imposti dalla crisi e sulle politiche per trovare una via d'uscita siano il più possibile condivise e tracciate nell'ambito di processi inclusivi e trasparenti».

<sup>31</sup> Ad ogni modo, OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv.dir.sic.soc.*, 1, 2017, 11, che l'equilibrio di bilancio – da non confondersi con il pareggio di bilancio – non potrebbe considerarsi come un “supervalore”, insuscettibile in quanto tale di qualsivoglia bilanciamento.

<sup>32</sup> Osserva l'On. Condorelli nella seduta del 15 marzo del 1947 nella Discussione sui principi fondamentali, in riferimento alla più ampia platea, che si è voluto creare «... lo Stato sociale, imprimere un carattere fortemente sociale allo Stato italiano. La rivoluzione francese era sorta con l'accordo teorico o con la spinta, non sappiamo, dell'individualismo razionalista che metteva l'individuo al centro di tutti i valori, talché lo Stato assumeva una giustificazione in quanto mezzo per l'individuo, come garanzia della sua libertà. Il diritto, nella formulazione di Kant, era considerato come la condizione della coesistenza dell'arbitrio di ciascuno con l'arbitrio di tutti. Si svolge tutto un travaglio spirituale dal secolo XIX a questo secolo, che pone in evidenza il carattere sociale e storico dell'uomo: l'individuo non è che una astrazione. La realtà sostanziale che deve essere il centro di tutto quanto il sistema etico, giuridico, economico, non è questo scarnito individuo che è una astrazione, ma l'uomo, che è contemporaneamente, come diceva poco fa il collega Giordani, famiglia, classe economica, Nazione, Stato, Chiesa. È l'uomo sociale. Questo voi avete voluto affermare. Da ciò un nuovo concetto di libertà che, per altro, era acquisito alla scienza, alla filosofia, al nostro stesso diritto positivo. La libertà, intesa non più in senso soltanto negativo, ma anche e più in senso positivo, cioè come possibilità data all'uomo di attuare sé stesso, di svolgere la sua personalità».

<sup>33</sup> Per una ricostruzione dell'origine e delle forme di tutela, tra tutti, cfr. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc.dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 180 ss.; BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc.dir.*, vol. XI, Roma, 1989, 10 ss.

opportune al fine di garantire il loro soddisfacimento. Si tratta, quindi, di diritti “a prestazione positiva”, che richiedono, pertanto, un comportamento attivo a carico delle autorità pubbliche per la loro concreta attuazione. Trattandosi di diritti che abbisognano di un *facere* da parte dello Stato, viene in rilievo il problema di predisporre i mezzi finanziari sufficienti per garantirne l’effettività<sup>34</sup>. Questi sono così passibili di essere considerati *diritti economicamente condizionati*<sup>35</sup>, in quanto la predisposizione delle risorse finanziarie è funzionale alla loro salvaguardia<sup>36</sup>.

La protezione dei diritti sociali si impone nello Stato costituzionale contemporaneo in osservanza al principio di eguaglianza sostanziale di cui

---

<sup>34</sup> Suggestiva è la riflessione di GUASTINI, *Diritti*, in COMANUCCI-GUASTINI, *Analisi e diritto*, Torino, 1994, 170, che pone in evidenza proprio la difficile attuazione dei diritti sociali – anche per gli elevati costi che questa richiede – e che si propongono in quanto tali come “diritti di carta”.

<sup>35</sup> Cfr. Corte cost. sent. Sentenza 15 giugno 2016, n. 203, nella quale si chiarisce, in ordine all’erogazione delle prestazioni sanitarie, «è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame» (sentenza n. 356 del 1992)» (Cons.dir. 6.2.).

<sup>36</sup> Ad esempio, in Corte cost. sentenza 15 marzo 2017, n. 169, la Consulta evidenzia che «...deve essere rinnovato al legislatore l’invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull’erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un’appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali ...» (Cons.dir. 9.1.). Peraltro, la pronuncia aggiunge che «... spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all’individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria» (Cons.dir. 9.3.2.). La Corte sottolinea quindi che deve essere garantito il fabbisogno standard in ordine alle prestazioni sanitarie, con la conseguenza le spese sanitarie da sostenere, relative alla prestazione dei LEA, nel cui ambito rientrano i LEP, devono essere oggetto di oculata concertazione e cooperazione tra lo Stato e gli enti regionali. In tal senso, la Corte chiarisce che la spesa sanitaria costituisce una “spesa costituzionalmente necessaria” e che l’erogazione dei servizi sanitari non può subire un’irragionevole riduzione di spesa, al fine di non compromettere la qualità, la qualità e la tempistica dell’erogazione degli stessi.

all'art. 3, comma secondo, Cost.<sup>37</sup>, in considerazione del quale si *esprime* il principio solidarista. Il riconoscimento dei diritti sociali si rende necessario in una duplice prospettiva: sia perché si ricollega all'individuo come persona, che deve essere preservato nella sua dignità, sia perché attiene alla rete relazionale nella quale i singoli individui interagiscono. I diritti sociali, a ben vedere, si completano nella visione *individualista* e *pluralista* che li caratterizza.

Ad ogni modo, la dimensione dello Stato sociale dipende per la sua definizione dalle risorse economiche a disposizione<sup>38</sup>.

Il complesso coordinamento tra la tutela dei diritti sociali e la sostenibilità finanziaria (statale e regionale) è stato messo alla prova dall'estensione *oggettiva* e *soggettiva* dei diritti in considerazione. Si fa riferimento ad una sorta di estensione *oggettiva*<sup>39</sup> perché si è assistito nel corso del tempo ad un ampliamento della categoria dei diritti sociali; viceversa, si parla di estensione in senso *soggettivo* perché è cambiata negli anni la platea dei soggetti che accedono alle prestazioni sociali, con il pericolo di compromettere lo *standard* di tutela dei diritti da parte del legislatore (come detto, statale e regionale<sup>40</sup>).

Non sono mancate, infatti, pronunce nelle quali la Corte costituzionale ha ampliato la tutela di tali diritti anche agli stranieri nell'ottica di assicurare il rispetto del principio di non discriminazione (in tal senso, sent. n. 230 del 2015<sup>41</sup>). L'intento, però, definito in via di principio, di riconoscere la tutela

---

<sup>37</sup> Ne evidenzia lo stretto collegamento LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, II ed., Padova, 1995, 101, il quale osserva che «le difficoltà dell'uguaglianza sono state, allo stesso tempo, le difficoltà dei diritti sociali, che da quel principio hanno tratto, storicamente, alimento e giustificazione».

<sup>38</sup> In questo senso, tra le altre, si veda la citata sentenza n. 169 del 2017, nella quale i giudici costituzionali ribadiscono l'imprescindibile correlazione tra la disponibilità delle risorse finanziarie e il soddisfacimento dei diritti sociali. Infatti l'effettività dei diritti in rilievo «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016)» (Cons.dir. 9.3.2.)

<sup>39</sup> Cfr. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>40</sup> Al riguardo, sottolinea efficacemente VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, 156, che «L'inserimento nell'ordito costituzionale dei vincoli ai bilanci pubblici, avvenuta nel pieno di una contingenza economica emergenziale, ha acuito il problema del policentrismo dei centri di spesa e ha amplificato la necessità dell'individuazione di un'efficace coordinamento tra unità e differenziazione nella gestione della spesa pubblica». (corsivi nostri).

<sup>41</sup> La pronuncia riguarda la corresponsione della pensione d'invalidità per sordi anche ai cittadini extracomunitari che soggiornano nel territorio italiano. Viene in rilievo, come

dei diritti sociali anche agli stranieri rischia di dover bilanciarsi la sostenibilità in punto di fatto. Come sottolineato da taluni<sup>42</sup>, la disponibilità finanziaria in capo allo Stato viene a costituire l'ago della bilancia nella possibilità di assicurare le prestazioni sociali anche agli stranieri, con la conseguenza che questa potrebbe inverare parossistico risultato di escludere dalla festa proprio coloro per i quali questa è stata organizzata.

L'allocazione delle risorse finanziarie ha subito una forte contrazione della spesa pubblica per l'erogazione delle prestazioni sociali in misura direttamente proporzionale alla progressiva strutturazione dei vincoli finanziari europei. Come a dire che più si tira la coperta da un lato e più rimane scoperto l'altro<sup>43</sup>.

La situazione che si è venuta a delineare a livello nazionale (e non solo) è stata l'incisione sul soddisfacimento delle prestazioni sociali in favore della collettività; in altre parole, le misure economiche hanno influito sulla struttura stessa dello Stato sociale<sup>44</sup>. In tal senso, sorge l'esigenza di trovare un punto di equilibrio nel rapporto tra l'osservanza del pareggio economico e la tutela dei diritti fondamentali<sup>45</sup>, in particolare dei diritti sociali<sup>46</sup>. Si

elemento di discriminare, il possesso della carta di soggiorno. Al riguardo, la Corte, nel riconoscere tale diritto anche agli stranieri legalmente soggiornanti, sottolinea che «*Si tratta, infatti, anche in questo caso, di prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull'esigenza di assicurare – in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) – un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento; benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa*» (Cons.dir. 2.2.)

<sup>42</sup> Cfr. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, cit., 4.

<sup>43</sup> L'espressione è ripresa da SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4. 2011, 5.

<sup>44</sup> Sulle caratteristiche dello Stato sociale, cfr. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, trad.it., Roma-Bari, 1996; RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enc. giur.*, vol. XX, Roma, 2004.

<sup>45</sup> Per una distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali, cfr. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 13 ss.

<sup>46</sup> Evidenzia efficacemente FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 1, 2017, 7, che in questo quadro spetta alla Corte costituzionale bilanciare la tutela dei diritti sociali con le esigenze finanziarie, con la possibilità di dare prevalenza ad una legge limitativa della loro tutela «trovando adeguata copertura costituzionale nel principio dell'equilibrio finanziario». D'altra parte, GRASSO, *I*



prescinde qui da un ragionamento sistematico sulla classificazione, in considerazione della specifica natura, dei singoli diritti, che, peraltro, sarebbe ulteriormente complicato dall'interpretazione di recente imposta che tende a ravvisare anche nei tradizionali diritti di libertà una pretesa nei confronti dello Stato (di recente, si pensi alla discussione sul diritto all'identità sessuale e al matrimonio).

La contrazione della spesa pubblica ha cagionato una riduzione delle prestazioni sociali<sup>47</sup> alla comunità, nonostante la retorica dei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica “con invarianza dei servizi per i cittadini” – così frequente nella recente produzione normativa – tenda a far pensare il contrario. Ad ogni modo, la giurisprudenza costituzionale ha posto in luce la necessaria garanzia, anche in situazioni di difficoltà finanziaria, del *nucleo essenziale*<sup>48</sup> di tali diritti, come tale intangibile e incompressibile<sup>49</sup>. Ciò si evince anche dalla lettera dell'art. 117, comma secondo, lett. m), Cost. che attribuisce alla Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>50</sup>. In tal senso, andrebbero salvaguardati, pur nell'ipotesi di crisi finanziaria, i livelli essenziali di tutela, la cui individuazione spetta al decisore politico e può essere sanzionata dal giudice delle leggi solo in caso

*diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016, 22, chiarisce che la crisi si combatte, in realtà, proprio innalzando il livello di tutela dei diritti complessivamente intesi, e quindi anche quelli sociali.

<sup>47</sup> Si possono riprendere le belle parole di HOLMES-SUSTEIN, *The costs of rights. Why liberty depends on taxes*, New York, 1999, 250 ss., che chiariscono che il fatto che i diritti non abbiano un costo è sicuramente un'illusione ma soprattutto questa condizione non può essere considerata come se fosse «un'offesa al buon costume».

<sup>48</sup> Cfr. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.

<sup>49</sup> Ben osserva COSTAMAGNA, *Riduzione delle risorse disponibili e abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali: il rispetto del nucleo minimo quale limite all'adozione di misure regressive*, in *Dir.um.dir.int.*, 2, 2014, 381, che «il riferimento ai ‘bisogni essenziali’ non sia affatto decisivo per ciò che concerne l'individuazione degli obblighi facenti parte del nucleo minimo. L'essenzialità del bisogno, infatti, è destinata a mutare a seconda del contesto socio-economico preso in considerazione», cosicché non è possibile individuare «una soglia universalmente applicabile»

<sup>50</sup> Per un approfondimento, cfr. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione*, in *San. Pubbl.*, 2002, 1025; PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887; TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*. È esemplificativa l'immagine offerta da BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1191 ss., che assimila i LEP ad una scatola vuota, che può essere liberamente – e quindi discrezionalmente – riempita dal legislatore.

di *manifesta irragionevolezza*<sup>51</sup>, non potendo ingerire nel merito delle opzioni politiche prescelte<sup>52</sup>.

I diritti sociali, parafrasando più autorevole definizione, non possono essere considerati come diritti fantasma<sup>53</sup>, che ora ci sono e in altro tempo spariscono. Il corollario di una siffatta tesi è che anche la più importante crisi economica, come quella che sta interessando l'Europa, non può giustificare una compressione *tout court* dei diritti sociali.

Costituisce una efficace esemplificazione ai nostri fini la tutela del diritto alla salute, che deve essere preservata nella sua *essenza*, ancorché possa ammettersi una *deminutio* in ragione delle mutate condizioni economiche. Quello che può considerarsi il *leading case* nell'orientamento in questione è rappresentato dalla sent. n. 455 del 1990, nella quale la Corte costituzionale chiarisce che «*il diritto alla salute è riconosciuto e garantito dall'art. 32 della Costituzione come un "diritto primario e fondamentale che (...) impone piena ed esaustiva tutela" (v. sent. n. 992 del 1988, nonché sentt. nn. 88 del 1979, 184 del 1986, 559 del 1987, 1011 del 1988, 298 e 307 del 1990) ... il diritto a ottenere trattamenti sanitari ... è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (v. spec. sentt. nn. 175 del 1982, 212 del 1983 e 1011 del 1988)*» (cons.dir. 3.). A parere del giudice costituzionale, il diritto alla salute, tra gli altri, è l'unico diritto definito dal testo costituzionale come «fondamentale»<sup>54</sup>, a riprova dell'importanza assunta nell'ordinamento

---

<sup>51</sup> Si tratta di un sindacato che, come evidenziato da ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*. Atti del Seminario svoltosi a Roma l'8-9 novembre 1991, Milano, 1993, 19, non va ad allocare risorse ma si muove nell'allocatione delle risorse finanziarie già stanziata dal legislatore.

<sup>52</sup> Cfr. COLAPIETRO, *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur.it*, 4, 1995, che parla del ricorso da parte della Corte a meccanismi di dosaggio e di gradualità per evitare ingerenze nell'ambito d'azione del legislatore.

<sup>53</sup> Parla, più precisamente, di diritti "a scomparsa" parla GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, cit., 18.

<sup>54</sup> In senso analogo, nella citata sent. n. 203 del 2016, con la quale la Corte ribadisce che «la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone», con la precisazione che «le

nazionale. Peraltro, la tutela della salute dell'individuo, sia come singolo sia in raffronto alla comunità civile, assume la massima rilevanza nel processo di sviluppo dell'uomo, nell'esercizio della propria capacità di autodeterminazione, in osservanza dell'art. 2 Cost<sup>55</sup>.

Cercando di volgere lo sguardo alla più completa categoria dei diritti sociali, trova conforto proprio questa riflessione: i diritti sociali sono intimamente connessi alla protezione della dignità dell'uomo. Spettano *all'uomo in quanto tale e all'uomo nel rapporto con l'autorità pubblica*. Così intesi, sembra ragionevole sussumerli nella definizione di diritti fondamentali<sup>56</sup>.

In generale, il difficile equilibrio tra i diversi interessi che possono venire in considerazione e comportare una contrazione della tutela dei diritti ha posto non pochi problemi nella individuazione del valore cui assicurare la preminenza in sede giurisdizionale. Come precisato infatti nella sent. 85 del 2013 della Corte costituzionale, sul noto caso "Ilva", la Costituzione rappresenta la sintesi di valori costituzionalmente rilevanti – che però non vanno a costituire una gerarchia predeterminata ed immodificabile nella struttura espressiva, nella quale nessun valore può porsi come *tiranno*

*esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (sentenza n. 309 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 267 del 1998, n. 416 del 1995, n. 304 e n. 218 del 1994, n. 247 del 1992 e n. 455 del 1990). In questi termini, «nell'ambito della tutela costituzionale accordata al "diritto alla salute" dall'art. 32 della Costituzione, il diritto a trattamenti sanitari "è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento" (v. sent. n. 455 del 1990; v. anche sentt. nn. 218 del 1994, 247 del 1992, 40 del 1991, 1011 del 1988, 212 del 1983, 175 del 1982)» (sentenza n. 304 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2005)» (Cons.dir. 7.).*

<sup>55</sup> Più in generale, FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., 22, chiarisce che «Il rapporto tra diritti sociali e risorse finanziarie non può non tenere conto ... del primato della persona umana e della sua dignità ... della natura fondamentale dei diritti sociali quali derivati dal principio di uguaglianza sostanziale ...».

<sup>56</sup> Cfr. PERFETTI, *I diritti sociali come diritti fondamentali*, in *Dir pubbl.*, n. 1, 2013, 120, per il quale «I diritti sociali, quindi, sono diritti fondamentali, raccolgono pretese differenziate che sono assistite da tecniche di tutela anch'esse differenziate ... Poiché sono diritti fondamentali che si trattengono nell'area della sovranità individuale, non è l'autorità a crearli o garantirli e, giacché albergano nella dimensione sociale della persona, fondativa dell'ordine costituzionale, sono oggetto di riconoscimento proprio nel momento in cui quell'ordine si costituisce (art. 2 Cost.)».

rispetto agli altri – per cui la valutazione nella fattispecie concreta sembra determinarsi alla luce delle caratteristiche di volta in volta rilevanti. Non è possibile individuare, in modo assoluto e irreversibile, una gerarchia assiologica predeterminata<sup>57</sup> dei valori costituzionali meritevoli di tutela. È preferibile, al contrario, un approccio “casistico”, che tenga conto delle fattispecie concrete e delle loro peculiarità<sup>58</sup>. Non è detto infatti che ciò che risulta cedevole in un determinato caso non sia, invece, prevalente in un altro.

Nella prospettiva delineata di bilanciamento tra le esigenze finanziarie, da un lato, e la tutela dei diritti sociali, dall’altro, sembra trovare giustificazione la recente sentenza n. 275 del 2016, nella quale la Corte costituzionale pone a sistema l’esigenza di assicurare il diritto all’istruzione dei disabili e la riduzione delle risorse finanziarie stanziare in favore della Provincia. Attraverso un composito e complesso ragionamento, il giudice costituzionale rappresenta l’importanza di rispettare il nucleo essenziale del diritto (all’istruzione), precisando che *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»* (cons.dir. 11.).

Come si tenterà di evidenziare *infra*, la tesi che sembra emergere tra le trame della sentenza è quella della responsabilità intergenerazionale<sup>59</sup>, che si configura in capo al legislatore (statale e regionale), e che condiziona inevitabilmente le scelte allocative finanziarie. Ovviamente incombe sul

---

<sup>57</sup> In questo senso, anche GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1992; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

<sup>58</sup> Il bilanciamento tra i valori in discussione spetta infatti al giudice costituzionale, che deve trovare la soluzione al caso sulla base del quadro risultante, «nella consapevolezza che proprio la ricchezza dello strumentario a sua disposizione costituisce la garanzia di un intervento sempre efficace» (cfr. COLAPIETRO, *Garanzia e promozione dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 16)

<sup>59</sup> Per una disamina completa dei diversi settori nei quali si pone la problematica di non pregiudicare il diritto delle generazioni future al godimento dei diritti, si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

tracciato percorso dal legislatore il dettato costituzionale, che rappresenta la sintesi di una visione *intragenerazionale* e di un'altra *intergenerazionale*. La previsione di norme precettive e di norme programmatiche risponde proprio al fine di guardare al benessere collettivo presente, senza portare nocumento a quello futuro. In altre parole, la questione della responsabilità verso le generazioni future si inquadra nella necessità di affermare una giustizia sociale che si dispiega in senso diacronico, oltre che sincronico, nei termini detti nel senso dei soggetti che possono essere destinatari.

Mutuando l'espressione utilizzata dalla Corte, è la garanzia dei diritti – *anche in prospettiva futura* – a condizionare l'equilibrio di bilancio, e non viceversa. È quest'ultima affermazione che pare costituire il nerbo di tutta l'argomentazione della Corte. In fondo, è questa l'impostazione che sottende alla tutela dei diritti sociali, ossia quella di assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni sociali in favore dei cittadini, in considerazione e nel rispetto del principio solidaristico che informa l'ordinamento statale. Le scelte finanziarie adottate nel momento presente avranno conseguenze che si ripercuoteranno anche nel futuro, a favore ovvero a detrimento delle generazioni future. È da questa premessa che occorre partire per verificare la *ragionevolezza* delle misure adottate dal decisore politico e che spetta, in ultima istanza, sindacare al giudice costituzionale.

Come detto, i diritti sociali costituiscono il valido contrappeso alle politiche finanziarie, rappresentandone il limite applicativo e il parametro di valutazione. Ad esempio, le sentenze nn. 70 e 178 del 2015 della Corte costituzionale sottolineano proprio la preminenza dei diritti dei singoli alle prestazioni sociali nel bilanciamento con l'art. 81 Cost. (che entra direttamente nel sindacato giurisdizionale costituzionale come canone direttamente applicabile, come emerge nella sent. n. 10 del 2015).

Posto che non si intende qui entrare addentrarsi nelle complesse considerazioni che sono state sollevate nel dibattito scientifico che ha accompagnato la pubblicazione delle due pronunce e che hanno raccolto le perplessità di molti, si ritiene utile guardare brevemente all'approccio adottato dalla Corte costituzionale nelle citate sentt. 10 e 70 del 2015. Nell'un caso, come noto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale *pro futuro* per far salvo il prelievo fiscale precedentemente operato, in ragione della crisi finanziaria e per assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio, sancito all'art. 81 Cost. Nell'altro caso, la Corte costituzionale ha censurato il blocco della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, fondando essenzialmente la propria pronuncia sulla crisi finanziaria contingente, che nella questione portata all'attenzione della Corte non sarebbe stata rappresentata adeguatamente dal Governo nel provvedimento.

La pronuncia, come si sa, ha determinato l'adozione del d.l. 65 del 2015, in recepimento delle indicazioni fornite dalla Corte. In entrambi i casi, viene in rilievo l'art. 81 Cost., la rilevanza nel giudizio sembra essere rimessa alla scelta discrezionale della Corte.

Le prestazioni che lo Stato assicura nel rispetto del principio *solidale* espresso nella lettera costituzionale trovano attuazione mediante l'allocazione di adeguate risorse, e, in ogni caso, non possono subire un'indebita compressione nel perseguimento dell'obbligo dell'equilibrio finanziario. In tale contesto, sembra inquadrarsi anche la sentenza n. 173 del 2016 sul "contributo di solidarietà" sulle cc.dd. pensioni d'oro, che pare costituire la cifra esemplificativa della tendenza alla preservazione del principio solidaristico nella considerazione della contingenza economico-finanziaria. Tale contributo consisteva in una riduzione percentuale delle pensioni stesse, con destinazione del minor esborso al sostentamento della gestione degli enti previdenziali eroganti, e quindi con finalità endo-previdenziali.

Riprendendo le parole della Corte, *«Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore ... Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura. In definitiva, il contributo di solidarietà, ... deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum»* (cons.dir. 11. e 11.1.). Come può evincersi dall'articolato assetto motivazionale, il prelievo sulle pensioni più elevate trova giustificazione nella predisposizione di un sostegno sociale effettivo ed omogeneo a favore delle fasce della popolazione più deboli. D'altro canto, il contributo di solidarietà non può in ogni caso risultare

eccessivo e sproporzionato, altrimenti rischierebbe di configurare una discriminazione *a contrario*.

La tutela del nucleo essenziale dei diritti sociali necessita uno sforzo operativo oculato da parte della pubblica autorità al fine di evitare di tradire l'essenza dell'architettura statutale, ossia la portata solidaristica dell'ordinamento. La questione della sostenibilità finanziaria dei diritti sociali, come si è cercato di evidenziare, pone il problema di rintracciare un equilibrio tra le due esigenze nella più ampia prospettiva sovranazionale, che ormai risulta compenetrare la normativa interna e dettarne la portata esplicativa.

Una breve disamina del panorama europeo – nel quale diversi Stati membri hanno adottato, in ossequio ai vincoli economico-finanziari, discipline restrittive delle prestazioni sociali a detrimento della collettività – offre alcuni esempi analoghi. Giova rammentare, in tale contesto, la nota pronuncia del Tribunale costituzionale portoghese n. 187 del 2013 del 5 aprile 2013<sup>60</sup>, che sembra far assurgere la tutela dei diritti sociali – nel caso di specie, il salario dei dipendenti pubblici – a “controlimito” all’attuazione incondizionata degli stringenti parametri europei. Il *Tribunal Constitucional* portoghese statuisce chiaramente che non è esclusa in linea di principio «*la possibilità che, in circostanze economico finanziarie eccezionali e al fine di ridurre il deficit pubblico, il legislatore riduca le retribuzioni dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, anche se tale misura portasse a un trattamento diseguale comparato a quello dei dipendenti del settore economico privato*» (trad. nostra). Ad ogni modo, il Tribunale portoghese conclude, nella pronuncia citata, per la non fondatezza della questione di incostituzionalità delle misure imposte per la riduzione del debito pubblico poiché queste sono giustificate da ragioni del tutto eccezionali e temporanee. Parimenti, il Consiglio di Stato greco (sent. n. 668 del 2012) è stato chiamato

---

<sup>60</sup> Cfr. BUTTURINI, *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forumcostituzionale*, 31 maggio 2013. Più ampiamente, ripercorre le vicende che hanno condotto le Corti costituzionali europee (spagnola, portoghese e italiana) a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle politiche di bilancio adottate in osservanza dei parametri europei, ADDIS, *Vincoli di bilancio e retribuzione dei dipendenti pubblici: il ruolo delle Corti*, in *Federalismi.it*, 26, 2016. È interessante l'approfondimento di IANNELLA, *Condizionalità e diritti sociali: spunti dal caso portoghese*, in *Dir.soc.*, 1, 2016, 115 ss., che ricostruisce il quadro della tutela dei diritti sociali nell'ordinamento portoghese, alla luce del principio dell'equilibrio di bilancio, previsto dal FC, che, in specie, non potendo assumere rango costituzionale per mancato raggiungimento del *quorum* richiesto per l'approvazione, l'obbligo in questione è stato introdotto con un emendamento alla legge quadro di bilancio.

a valutare la legittimità delle misure statali di riduzione della retribuzione e delle prestazioni pensionistiche, concludendo per la loro *irragionevolezza* nel tentativo di contrastare il crescente debito pubblico nazionale e porre un freno alla situazione finanziaria contingente del tutto eccezionale.

È possibile ricavare dalla breve ricostruzione operata che la tutela dei diritti fondamentali, e in particolare dei diritti sociali, è scaturigine del principio della salvaguardia della dignità umana, la quale, proprio per la specifica connotazione assunta, non può essere irrimediabilmente sacrificata sull'altare dei vincoli finanziari imposti, salvo in taluni casi, come visto, nei quali i giudici costituzionali sembrano far leva, per giustificare la prevalenza delle misure economiche adottate, sulla loro portata contingente e del tutto eccezionale.

Una siffatta impostazione non sempre è stata coerentemente espressa nella dimensione multilivello. Sia consentito il riferimento alla sentenza n. 264 del 2012, sulla questione relativa alla possibilità che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, potesse essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo (cc.dd. "pensioni svizzere"<sup>61</sup>). La Corte costituzionale italiana non manca di rimarcare la diversità ontologica e funzionale del proprio sindacato rispetto a quello operato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che si pone in una visione sistematica e senz'altro non parcellizzata degli interessi in gioco. Nel caso di specie, il giudice costituzionale giustifica una compressione del diritto al trattamento pensionistico per motivi di interesse generale<sup>62</sup>, rappresentati in

---

<sup>61</sup> Questione, peraltro, ripresa da Corte cost. sentenza 20 giugno 2017, n. 166, nella quale la Corte costituzionale prende atto della mancata individuazione da parte del legislatore nazionale della soglia minima per il ricalcolo delle pensioni svizzere, tale da evitare la compressione del nucleo essenziale del diritto al trattamento pensionistico, concludendo per l'inammissibilità della stessa, lanciando però un monito al legislatore, poiché «*non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo*».

<sup>62</sup> Cfr. «*Nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti*» la Corte valuta se sussistono «*quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva*».

*Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro*



concreto dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate dalla crisi economico-finanziaria europea. Sulla stessa fattispecie, si è pronunciata peraltro la Corte di Strasburgo (caso *Maggio c. Italia* del 31 maggio 2011), che è giunta ad una soluzione diametralmente opposta, non potendo lo Stato incidere sui diritti dei soggetti interessati al fine di assicurare la prevalenza dei vincoli di bilancio<sup>63</sup> (nel caso, del regime pensionistico attraverso una legge di interpretazione autentica).

Il *trend* che sembra consolidarsi nell'orientamento della Corte costituzionale è quello che porta sì a riconoscere la rilevanza del contesto economico nazionale, che si inquadra nel più ampio panorama europeo, senza legittimare, tuttavia, un sacrificio assoluto dei diritti sociali. Ad esempio, nella sentenza n. 192 del 2017, in tema di adozione di piani sanitari di rientro, il giudice costituzionale chiarisce che *«la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016). Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016)»* (cons.dir. 9.2.3.).

Alla luce di quanto detto, forse, occorre interrogarsi su un nodo cruciale nel contesto giuridico contemporaneo, ossia se «i diritti sociali (e i diritti in

---

*carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.*

*È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni»* (Cons.dir. 5.3.).

<sup>63</sup> Cfr. «47. La Corte ha ...ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono da sole determinare le controversie (vedi *Scordino c. l'Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006-V, e *Cabourdin c. la Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006)», circa l'ingerenza dello Stato nell'amministrazione della giustizia, con conseguente dichiarazione della violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU (diritto ad equo processo)».

genere) godano, o no, di buona salute»<sup>64</sup> e la risposta, come si vedrà, risente anche del livello di tutela apprestato a livello territoriale.

### 3. Il punto di vista dell'autonomia finanziaria regionale

Il tema dell'autonomia finanziaria a livello infrastatale è strettamente collegato ai diritti sociali sotto molteplici profili, di natura materiale, formale e financo teorico generale. Sul piano materiale, non bisogna dimenticare come la spesa regionale sia essenzialmente spesa *sociale* vista la natura preponderante che – sul piano quantitativo – rivestono ad esempio la spesa sanitaria e quella relativa al trasporto pubblico<sup>65</sup>. Nello studio della giurisprudenza costituzionale sulle relazioni finanziarie tra livelli di governo questo aspetto rischia talvolta di essere perso di vista in quanto in genere – nelle parole del giudice costituzionale che più di frequente è stato relatore nei giudizi in materia – «*il confronto tra esigenze sociali e vincoli di spesa rimane sullo sfondo delle relazioni economiche tra le parti in causa*»<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> L'espressione è ripresa da RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *giur.cost.*, II, 2015, 551.

<sup>65</sup> Nello stesso senso ad es. BUGLIONE, *Regional Finance in Italy: Past and Future*, in MANGIAMELI (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Springer, 2014, 308 ss. I dati sono messi a disposizione (almeno fino al 2012) sul sito dell'ISSIRFA ([www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)), sezione *Osservatorio Finanziario Regionale*, nonché all'interno delle relazioni annuali della CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, (da ultimo) *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, 136 ss. classifica l'esperienza italiana, assieme a quelle di Spagna e Regno Unito, all'interno del c.d. "federalismo fiscale di spesa" – contrapposto ai modelli "solidale" e "competitivo" – categoria caratterizzata dal permanere di un forte potere di coordinamento del livello centrale di governo e nella quale «*l'autonomia ... è posta generalmente in correlazione con alcune categorie di spesa (essenziali, fondamentali, ecc.) che corrispondono alla erogazione di servizi connessi ai diritti fondamentali dello Stato sociale e considerati di interesse nazionale*».

<sup>66</sup> Cfr. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio. Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo (7 ottobre 2016)*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 8. Bisogna del resto ricordare che la Corte ha sempre mantenuto il conflitto sul piano delle competenze anche quando – nella fase più acuta della crisi economico-finanziaria – era lo Stato a invocare eccezioni rispetto al riparto costituzionalmente stabilito sulla base del principio di necessità, statuendo che nemmeno «*il principio salus rei publicae suprema lex esto non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione*» (sent. n. 151 del 2012). Ciò non toglie che le esigenze manifestate dallo Stato abbiano trovato spesso ascolto presso la Corte tramite l'interpretazione

Dal punto di vista formale e processuale, i maggiori spazi di sindacabilità dei provvedimenti legislativi regionali rispetto a quelli statali agevolano l'emergere di questioni che toccano il rapporto fra vincoli finanziari e diritti sociali, come nel caso delle già richiamate sentt. n. 275 del 2016 e 192 del 2017<sup>67</sup>. La platea dei soggetti legittimati a porre in questione la legittimità delle leggi regionali sotto il profilo finanziario comprende infatti, oltre al Governo in sede di giudizio in via principale, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti in via incidentale, in sede di giudizio di parifica del bilancio regionale<sup>68</sup>, nonché – ove sia intaccata l'autonomia finanziaria provinciale – i Tribunali Amministrativi Regionali nel giudizio d'impugnazione avverso i provvedimenti amministrativi delle Giunte regionali applicativi delle disposizioni finanziarie controverse<sup>69</sup>.

---

dello stesso riparto di competenze, come si vedrà *infra* a proposito della competenza concorrente relativa alla potestà di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>67</sup> La difficile giustiziabilità dei principi introdotti dalla l.cost. 1 del 2012 nei confronti delle leggi statali di spesa venne subito notata ad esempio da SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit.: questione centrale è proprio fra l'altro la «fisiologica carenza di soggetti interessati all'impugnazione» (p. 4).

<sup>68</sup> Cfr. da ultimo sent. n. 89 del 2017. È opportuno ricordare che il giudizio di parificazione del bilancio regionale è stato introdotto in via generalizzata (essendo già presente in alcune Regioni a Statuto Speciale), con d.l. 174 del 2012, convertito con modificazioni con l. 213 del 2012, proprio al fine di intensificare i controlli sulla c.d. finanza pubblica allargata, comprensiva di quella delle autonomie, e «*quale necessario contrappeso della valorizzazione dell'autonomia, anche finanziaria, dei livelli di governo territoriali operata dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*», come ricorda MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, 2 gennaio 2013.

<sup>69</sup> Cfr. sent. n. 10 del 2016. Si noti che i rapporti finanziari fra Regioni e Province hanno dato modo alla Corte di rendere giustiziabile il principio di sufficienza finanziaria, ovvero il principio di connessione risorse-funzioni stabilito dall'art. 119, c. 4, Cost. che si presenta sicuramente a essere uno dei principi cardine dell'autonomia finanziaria in un sistema basato essenzialmente sulle compartecipazioni delle Autonomie territoriali ai tributi erariali. Afferma infatti la Corte che «*l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse*» (cons.dir. 6.1.). Di assoluto rilievo il collegamento che la Corte istituisce fra detto principio e quello di eguaglianza sostanziale, violato «*a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi*» (cons.dir. 6.3.). Si noti che la giustiziabilità del principio di connessione sul versante dei rapporti Regioni-Stato si rivela più arduo: per costante giurisprudenza della Corte, viene infatti giudicato inammissibile il ricorso della Regione che, lamentando la lesione del principio di connessione, non dimostri che i tagli rendono impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali (v. ad es. sent. n. 89 del 2015), addossando quindi alle

A livello teorico generale, infine, l'elaborazione sul federalismo fiscale, nei suoi fondamenti, mira a coniugare i principi di autonomia e responsabilità, che si ripropongono alla pari nella riflessione sullo stato sociale<sup>70</sup>. Autonomia intesa come (autentica) discrezionalità politica nel determinare le priorità nell'allocazione delle risorse, cercando di rispondere alle istanze provenienti dalla società; specularmente, responsabilità come assunzione delle conseguenze giuridiche e politiche delle proprie decisioni, ma anche attenzione alla sostenibilità del sistema, anche sul piano intergenerazionale<sup>71</sup>.

È proprio con riferimento alle autonomie territoriali che d'altro canto la riforma costituzionale del 2012 si è rivelata più incisiva<sup>72</sup>. Questa affermazione trova già precisi riscontri in una rapida analisi del quadro normativo di riferimento. In primo luogo, l'art. 119, nuova formulazione, non mette a disposizione del legislatore regionale gli stessi spazi di manovra

Regioni una *probatio diabolica*, specialmente in assenza di un'opera strutturale di quantificazione dei costi *standard*.

<sup>70</sup> Questa riflessione si deve a BERTOLISSI, *Stato sociale e federalismo fiscale*, in ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, 359 ss.

<sup>71</sup> Il livello di entrambi i fattori, peraltro, sembra al momento insoddisfacente. Per quanto riguarda l'*autonomia* finanziaria, si può concordare con il giudizio recentemente espresso da BALDINI, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2017, 14, secondo il quale essa «rischia di essere eccessivamente compressa dai vincoli di spesa imposti, al riguardo, dalle fonti internazionali e comunitarie, come da quelle nazionali (queste ultime, con riferimento precipuo alle prime...), limitando di conseguenza la realizzazione delle politiche sociali a cui le istituzioni territoriali rappresentative sono chiamate». Si veda anche l'Editoriale, significativo fin dal titolo, di RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, II, 2017. La *responsabilità* rischia di essere spesso ineffettiva, ove alle anticipazioni di cassa da parte del MEF nei confronti degli enti territoriali in situazione di difficoltà non si accompagni una sempre adeguata sorveglianza sulle leggi regionali di bilancio, specialmente nei casi in cui l'omessa impugnazione delle stesse sia determinata dalla contiguità politica tra esecutivi statale e regionale: v. sul punto ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* in *Federalismi.it*, 22 febbraio 2017. Se si riconosce (come dimostra di fare ad esempio BALDINI, cit., 15) che la questione tocca «l'identità costituzionale dello Stato», espressa nell'opzione costituzionale a favore dell'autonomia territoriale in generale (art. 5 Cost.), e del regionalismo in particolare, essa non è di poco conto. Tanto più trattandosi dell'implementazione di vincoli derivanti dall'ordinamento UE si dovrebbe forse tenere in considerazione che la clausola del rispetto dell'identità nazionale (art. 4, par. 2, TUE), considera fra l'altro la stessa «insita nella struttura fondamentale [degli Stati membri], politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

<sup>72</sup> Per un quadro più ampio cfr. ad esempio SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013.

con finalità anticicliche riconosciuti al legislatore statale dall'art. 81, tanto che solo per le autonomie si può dire viga rigorosamente il principio del pareggio (e non equilibrio) di bilancio. La modifica introdotta all'art. 117, con spostamento della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale, abilita il legislatore statale ad adottare norme di dettaglio sul punto. Ancora l'art. 119, c. 6, stabilisce limiti all'indebitamento delle Regioni, al quale è lecito ricorrere «*solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*». Sulla stessa linea, come anticipato, la legge rinforzata n. 243 del 2012 (artt. 9-12) disciplina in maniera decisamente più stringente la finanza regionale, a partire dall'equilibrio finanziario inteso come «*un saldo non negativo*», in termini di competenza e di cassa, tra le entrate e le spese, finali e correnti, sia nella fase di previsione che di rendiconto (art. 9)<sup>73</sup>.

In generale, si può affermare – con la dottrina pressoché unanime – che i vincoli finanziari europei e la loro ricezione a livello costituzionale hanno impresso una netta spinta centripeta nella nostra forma di Stato sul piano verticale<sup>74</sup>. Su questa linea, il legislatore statale ha cominciato a drenare

---

<sup>73</sup> La legge rinforzata è stata adottata sulla base dell'art. 81, c. 6, che demanda alla stessa di definire, nel rispetto dei principi stabiliti con legge costituzionale, «*il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito complesso delle pubbliche amministrazioni*» (ivi compresi naturalmente Regioni ed EE.LL.). Anche sulla base della sentenza della Corte cost. che si pronuncia sulla tale legge (n. 88 del 2014), la dottrina ha osservato come la potestà di coordinamento che si esplica tramite la legge rinforzata non subisca le stesse limitazioni del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" previsto dall'art. 117, c. 3, Cost. (limitato – in teoria – alle sole norme di principio, trattandosi di potestà legislativa concorrente), potendo dunque includere anche norme di dettaglio: così (in senso critico) BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur.cost.*, 2, 2014, 1633 ss. e RIVOSECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 177.3 )*, in R. BIFULCO-CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 401 ss.

<sup>74</sup> Per dare alcuni riferimenti, all'interno di una bibliografia ampissima, cfr. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2014; BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Atti del Seminario di Studio "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza"* (Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015), disponibili in

risorse dai territori e a imporre alle Regioni vincoli di spesa sempre più stringenti e dettagliati, intervenendo anche su materie appartenenti alla potestà legislativa concorrente e alla potestà legislativa esclusiva delle regioni, giustificando tali misure come declinazioni della propria potestà di “coordinamento della finanza pubblica”, anche in riferimento al nuovo quadro normativo europeo<sup>75</sup>.

Il comportamento del legislatore statale, tuttavia, non è in sé sufficiente a determinare l’effettiva dinamica delle relazioni finanziarie all’interno di un sistema come quello italiano, a riparto di competenze costituzionalizzato e garantito dalla possibilità di rivolgersi al giudice costituzionale in caso di violazioni: l’analisi della giurisprudenza costituzionale si rivela dunque centrale per definire l’effettivo livello di garanzia dell’autonomia finanziaria regionale e l’impatto che sulla stessa ha avuto il mutamento del quadro normativo a livello sovranazionale<sup>76</sup>. In questo caso, il giudice delle leggi ha

*www.cortecostituzionale.it*; CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

<sup>75</sup> Se per quanto riguarda il *trend* generale l’affermazione può essere fatta in maniera netta, non si può però perdere di vista il fatto che – superata la fase più acuta della crisi – il legislatore ha cercato di approntare meccanismi meno invasivi rispetto all’autonomia finanziaria regionale. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, 143 ss. classifica queste misure come: coordinamento virtuoso (interventi tesi alla massima valorizzazione delle libertà economiche e della concorrenza, al fine di incentivare la ripresa); coordinamento per obiettivi (previsione del contributo di ciascun ente al risanamento della finanza pubblica, di certo più rispettosa dell’autonomia finanziaria rispetto alla posizione di un limite quantitativo a un preciso aggregato di spesa); intervento sussidiario del legislatore statale (norme in cui il legislatore prevede un meccanismo di riduzione della spesa volto a operare solo in assenza di un intervento regionale che assicuri il medesimo obiettivo); autocoordinamento (previsione di un’intesa all’interno della Conferenza unificata al fine di operare il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni per ambiti di spesa pubblica).

<sup>76</sup> Il ruolo del giudice costituzionale è a maggior ragione preponderante ove ci si trovi in presenza di esperienze (e conseguentemente di categorie dogmatiche) non consolidate come quella del “regionalismo” in generale, con la sua natura di forma intermedia fra stato federale e unitario: questo vale tanto con riferimento al caso italiano quanto a quello della Spagna, che non a caso è stata definita “stato giurisprudenziale autonomico” (LOPEZ GUERRA, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali*, in D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 277). Sul piano teorico risulta peraltro ormai consolidato che l’articolazione del potere tra i diversi livelli non si presenta come un dato statico bensì dinamico, sottoposto a spinte centrifughe o centripete di natura fattuale o giuridica, come teorizzato da FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and in Practice*, London-New York, s.d. (richiamato da REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, II ed., Torino, 2005, 117 ss.). Le tensioni proprie del decentramento inteso come processo si rispecchiano non a caso nel... processo costituzionale (tanto quello sulle leggi in via di azione, quanto quello sui conflitti fra enti), nel quale si fronteggiano i diversi

nel complesso avallato gli interventi del legislatore statale sulla base proprio di una lettura ampia della potestà di “coordinamento della finanza pubblica”, la quale costituisce una funzione piuttosto che un ambito materiale di competenza. Il coordinamento risultando finalizzato, da un lato, ad affrontare l'emergenza finanziaria e, dall'altro, proprio a garantire il rispetto da parte dello Stato dei vincoli finanziari stabiliti a livello europeo, può limitare l'autonomia finanziaria anche in modo pregnante<sup>77</sup>. I requisiti di legittimità posti dalla giurisprudenza nei confronti delle norme statali “di coordinamento” che pongono limiti al potere di spese delle Regioni (globalità/non esaustività e temporaneità delle disposizioni) sono stati interpretati nel tempo in maniera piuttosto labile: il requisito della globalità e non esaustività delle disposizioni non impedisce di intervenire direttamente anche su *specifiche* voci di spesa, se le stesse sono di particolare rilevanza sul piano quantitativo<sup>78</sup>; il mancato rispetto del requisito della temporaneità, d'altra parte, non comporta la caducazione della norma ma l'adozione da parte della Corte di una sentenza additiva con la quale la Corte individua il termine finale della loro vigenza in un triennio<sup>79</sup>.

Le ricadute di questo quadro sui diritti sociali si rende evidente se si guarda ai settori materiali investiti dalle norme. Per violazione delle norme di coordinamento poste dallo Stato in materia di personale, per guardare a una recente pronuncia (sent. n. 72 del 2017), è stata dichiarata incostituzionale una legge della Regione Basilicata esplicitamente volta ad «assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e l'ottimale funzionamento delle strutture», e in particolare la disposizione che stabiliva che le spese volte a coprire alcune carenze di personale non si computassero agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale. Come si vede, la finalità di garantire i LEA non vale a giustificare il mancato rispetto delle norme di coordinamento finanziario: in altri termini, in caso di finanze regionali dissestate la compromissione degli stessi livelli

---

soggetti coinvolti, spettando poi alla fine al giudice costituzionale di tracciare le linee lungo le quali si svolgono le relazioni fra livelli di governo.

<sup>77</sup> La questione è approfondita ad esempio da ALBANESI, *La giurisprudenza ed il ruolo della Corte costituzionale nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del principio di equilibrio di bilancio (nel contesto della crisi economica)*, in AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016.

<sup>78</sup> Cfr. ad es. sentt. nn. 69 del 2011 e 289 del 2013.

<sup>79</sup> Cfr. ad es. sent. n. 64 del 2016. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., osserva come la Corte aggiunga talvolta il requisito della proporzionalità dell'intervento statale rispetto alla situazione economica concreta della Regione (sent. n. 272 del 2015).

essenziali delle prestazioni può essere talora un prezzo da pagare alle regole di finanza pubblica<sup>80</sup>.

Descritta la tendenza generale, sembra però possibile trarre dallo studio della giurisprudenza che più direttamente investe la manovra di finanza pubblica regionale (leggi di approvazione del bilancio preventivo, del rendiconto, legge finanziaria regionale) alcune considerazioni più problematiche, che mettono in luce l'intreccio nelle questioni in esame delle nuove regole sovranazionali con le contingenti esigenze di contenimento e controllo della spesa pubblica di un sistema che presentava già in sé elementi di crisi strutturale e con gli interventi che la giurisprudenza e il legislatore nazionale avevano autonomamente posto in essere per cercare di farvi fronte. Per cominciare, risulta di sicuro interesse la sentenza n. 184 del 2016, inerente la disciplina di finanza pubblica introdotta dalla Regione Toscana: in essa il giudice costituzionale afferma che lo spostamento della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla competenza legislativa concorrente a quella esclusiva statale, compiuto dalla l.cost. 1 del 2012, si sarebbe reso necessario in quanto la verificabilità del rispetto delle regole comunitarie necessita l'aggregabilità dei dati della finanza pubblica allargata, ovvero il consolidamento dei conti. In effetti, un vincolo finanziario introdotto in un contesto di disomogeneità contabile è un vincolo in realtà indeterminato, in quanto allo stesso dato aggregato possono essere dati significati diversi<sup>81</sup>. Il d.lgs. 118 del 2011, in materia di armonizzazione

---

<sup>80</sup> Non è possibile in questa sede approfondire la delicata questione relativa ai piani di rientro sanitari, che rappresentano un'altra questione rilevante nel panorama della finanza regionale: essi – in caso di dissesto finanziario del sistema sanitario – mirano a conciliare l'esigenza del rispetto dei LEA con la sostenibilità finanziaria del sistema e, in virtù della espressa norma statale che conferisce agli stessi carattere vincolante, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica (v. ad es. sentt. nn. 141 del 2010, 77 del 2011, 123 del 2011, 91 del 2012). Come osserva tuttavia ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull'autonomia finanziaria regionale*, Dicembre 2014, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), spesso il ruolo preponderante svolto dal MEF fa sì che le esigenze finanziarie risultino prevalenti anche rispetto alla garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>81</sup> È il fenomeno dei c.d. "dialetti contabili", derivante dall'attribuzione della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" da parte della riforma del 2001 alla competenza legislativa concorrente, per il quale convivevano all'interno del sistema significative diversità nella redazione dei documenti contabili, con l'effetto che si veniva a creare «*un anomalo federalismo contabile che impediva quella confrontabilità delle politiche che costituisce, invece, la ragione stessa del federalismo fiscale*» (ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 2). In altri termini – per tornare al binomio delineato all'inizio del paragrafo – l'autonomia e responsabilità non si ponevano in correlazione ma in conflitto. Un esempio può essere utile a chiarire il rapporto fra vincoli finanziari e armonizzazione contabile. Nell'ordinamento contabile della Regione



dei bilanci degli enti territoriali, viene dunque elevato a norma interposta nel giudizio di costituzionalità e costituisce “limite esterno” alla discrezionalità del legislatore regionale, che non può aggirarne i vincoli, ma può introdurre regole più stringenti o declinare ulteriori contenuti dei documenti finanziari, al fine ad esempio di renderli più comprensibili ai non addetti ai lavori<sup>82</sup>.

Si notino però in questo ragionamento gli aspetti cronologici. Il d.lgs. del 2011 – introdotto in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 – viene considerato norma interposta nel giudizio di costituzionalità avente come parametro l’art. 117, c. 2 come novellato dalla l.cost. 1 del 2012. Questo *iter* argomentativo pone bene in luce l’intrecciarsi del percorso di attuazione del c.d. federalismo fiscale, come già avviato in Italia dal 2009, e le nuove regole poste in attuazione dei vincoli europei<sup>83</sup>.

---

Friuli Venezia Giulia era ad esempio presente un istituto (superato proprio nell’ottica dell’armonizzazione contabile) denominato “debito potenziale”, ovvero debito autorizzato ma non emesso – avendo la Regione fatto fronte alle spese con altri mezzi – che nel tempo aveva assunto un’entità superiore al debito effettivo. Tale debito (si ricordi, meramente potenziale) generava però cospicui residui attivi che concorrevano alla determinazione dell’avanzo finanziario: il mantenimento di tale espediente, con evidente funzione acceleratoria della spesa, sarebbe stato quindi incompatibile con l’applicazione omogenea del vincolo del pareggio di bilancio (maggiori riferimenti in CORTE DEI CONTI – SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l’esercizio finanziario 2014*, dep. 5 agosto 2015, disponibile sul sito istituzionale della Corte).

<sup>82</sup> Più specificamente su questa sentenza, v. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti*, 3, 2016.

<sup>83</sup> La l. 42 del 2009 sul federalismo fiscale è stata lungamente attesa dopo la riforma costituzionale del 2001. La Corte costituzionale aveva infatti stabilito, almeno con riferimento alle Regioni ordinarie, che l’autonomia impositiva delle stesse non potesse esercitarsi senza un intervento normativo di coordinamento del legislatore statale, che ne definisse forme e limiti (v. ad es. sentt. nn. 37 del 2004 e 102 del 2008). I numerosi commenti alla stessa (fra i quali ci si limita a richiamare D’IGNAZIO-GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo della legge n. 42*, Rimini, 2009; NICOTRA-PIZZETTI-SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; FERRARA-SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Napoli, 2010) hanno messo da subito in luce il carattere ampio e indeterminato dei criteri direttivi della legge delega, destinati a dover essere riempiti di contenuto dai decreti di attuazione. Questi tuttavia hanno fatto ampio ricorso all’ulteriore differimento delle determinazioni concrete volte a far “partire” il federalismo fiscale, adottando ulteriori deleghe a provvedimenti governativi non ancora adottati, in quello che è stato definito «gioco all’ulteriore rinvio» (così CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale. Alcuni spunti di riflessione*, in CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale. L’attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Torino, 2011). La coincidenza della crisi economico-finanziaria con l’attuazione del

Si può ancora osservare come lo scrutinio del giudice costituzionale sulle leggi regionali di bilancio – fino alla recentissima sentenza n. 89 del 2017 – è stato svolto finora sempre sulla base della vecchia formulazione dell’art. 81 Cost., e non quindi ancora sulla versione introdotta dalla riforma del 2012. Nonostante questo, è osservazione comune che la Corte avrebbe operato una sostanziale “anticipazione” della regola dell’equilibrio di bilancio ricavandola in via interpretativa dall’art. 81, c. 4, Cost. (testo vigente *ratione temporis*), ovvero ritenendo applicabile – in maniera peraltro contestata – l’obbligo di copertura ivi previsto anche alla legge regionale di bilancio e non solo alle leggi di spesa<sup>84</sup>.

Particolarmente penetrante può essere sul punto il sindacato della Corte, in quanto – sempre nelle parole della più recente pronuncia – *«la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria»* (cons.dir. 8.)<sup>85</sup>. Nella dinamica di questa

federalismo fiscale ha tuttavia avuto un impatto determinante sulla stessa, a causa delle pressanti esigenze di contenimento della spesa, tanto che vi è chi ha parlato di un federalismo della crisi, *«tutto attento ai profili della spesa... poco attento a quelli dell’entrata»* (URICCHIO, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo?*, Bari, 2012, 15 ss.). Icastico, sull’attuale stato del federalismo fiscale, il passaggio nel manuale D’ATENA, *Diritto regionale*, dalla Seconda (2013) alla Terza edizione (2017), relativamente alla l. 42/2009 dal sottotitolo «... e la sua attuazione» a quello «... e la sua attuazione/inattuazione».

<sup>84</sup> Classico esempio è la sent. n. 70 del 2012, sulla quale RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 5 ss., osservava come la stessa potesse essere letta come un intervento quasi “d’anticipo” della giurisprudenza costituzionale rispetto al legislatore – il parlamento stava appunto vagliando l’introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione – e come costituisse un *novum* nella stessa giurisprudenza *«la scelta di estendere l’obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che... si tratta comunque dell’unica legge non espressamente soggetta all’obbligo di copertura»*: fino ad allora l’obbligo di copertura era stato sanzionato quasi esclusivamente nei confronti di leggi regionali di spesa. Da allora la Corte, come si vede anche dalla più recente pronuncia, ha sempre mantenuto costante questa scelta interpretativa, volta evidentemente a rispondere già in via d’interpretazione all’esigenza di controllo della finanza pubblica allargata.

<sup>85</sup> Il ragionamento compiuto dalla Corte si inserisce in un processo di evoluzione del concetto di *legalità finanziaria*, che affonda a sua volta le radici anche nell’ordinamento europeo: COGLIANDRO, *La legalità finanziaria nell’ordinamento italiano ed in quello europeo*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4, 2010, 168 ss. delinea a questo proposito una contrapposizione fra il tradizionale approccio astratto e formale seguito nel controllo a quello concreto e sostanziale proprio dell’Audit europeo, per il quale il fine è non solo e non tanto

valutazione del giudice costituzionale assume un'importanza centrale il precedente controllo sulla gestione svolto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che rappresenta il primo vaglio oggettivo e imparziale sulla regolarità della gestione regionale: non a caso vi è chi parla di “contabilizzazione” del giudizio costituzionale<sup>86</sup>. Anche la situazione di *fatto* è considerata con attenzione al fine di valutare la regolarità della tenuta della contabilità regionale (e la natura meramente formale o piuttosto sostanziale delle irregolarità) e la “credibilità” delle risultanze finanziarie: la sottoposizione della Regione a una procedura di rientro in materia sanitaria<sup>87</sup>, come anche dalla necessità di ricevere anticipazioni di cassa da parte dello Stato<sup>88</sup>, offrono argomenti per ricostruire la situazione in via induttiva. La Corte dimostra dunque di tenere in considerazione la peculiare situazione di grave dissesto finanziario in cui alcune realtà si trovano nel

---

rilevare la congruità o meno del fatto contabile con il parametro astratto (secondo lo schema dicotomico validità/invalidità, regolarità/irregolarità), quanto valutare la qualità effettiva della gestione e – in caso di irregolarità – il *follow up*, ovvero la correzione dell'errore e l'adozione delle prassi corrette. Peraltro, la legalità finanziaria sembra in questo modo inserirsi appieno nella parabola dello stesso *principio di legalità* dell'azione amministrativa in generale, sia con riferimento all'integrazione con le fonti sovranazionali, sia rispetto alla maggiore importanza assunta dai profili sostanziali rispetto a quelli formali, come emerge anche dallo studio comparato di D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013.

<sup>86</sup> Cfr. MOLLI CA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *www.gruppodipisa.it*. L'espressione non deve peraltro generare l'impressione (sbagliata) che i controlli della Corte dei conti abbiano la funzione di comprimere e limitare l'autonomia finanziaria regionale. Nella propria funzione di presidio della corretta gestione finanziaria, la Corte può svolgere al contrario anche un'importante funzione di tutela dell'autonomia stessa: è ad esempio il caso trattato dalla sent. n. 188 del 2016 della Corte costituzionale, sull'extragefitto IMU relativo ai Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia, nel quale – in presenza di una situazione di contestazione dei dati contabili tra Stato e Regione – gli accertamenti compiuti, in sede di parificazione del rendiconto regionale 2014, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo, hanno avuto una posizione preminente ai fini della prova della lesione subita dalla Regione sul piano finanziario. Per una descrizione del quadro complessivo in cui si inserisce la controversia, v. AA.VV., *La finanza locale*, in D'ORLANDO-MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017 (in corso di pubblicazione). La dinamica descritta è peraltro coerente con la funzione della Corte dei conti come organo dello Stato-comunità e non dello Stato-apparato, più volte ribadita dalla Corte cost. (v. ad es. sent. n. 60 del 2013): sul punto ci si permette di rinviare a RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1, 2017, part. 934 ss.

<sup>87</sup> Cfr. anche sent. n. 107 del 2016.

<sup>88</sup> Cfr. ad es. sent. n. 89 del 2017.

sindacare gli atti legislativi che compongono le rispettive manovre finanziarie<sup>89</sup>.

Una pronuncia emblematica dell'ultimo anno è infine senza dubbio la n. 107 del 2016, relativa alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2014 della Regione Molise<sup>90</sup>: il parametro è sempre costituito dalla precedente formulazione dell'art. 81. Tralasciando i profili strettamente contabili, il punto essenziale della pronuncia è costituito senza dubbio dal monito nei confronti dello Stato, che non impugnando la precedente legge di bilancio (avente funzione autorizzatoria della spesa) non avrebbe impedito la spendita delle risorse finanziarie a disposizione della Regione, che avrebbero dovuto essere destinate a risanare il quadro di esposizione debitoria dell'ente. L'azione a tutela del principio di equilibrio di bilancio, ora esplicitamente contenuto nell'art. 81 Cost., risulterebbe dunque "obbligatoria" per lo Stato, quale custode della finanza pubblica allargata, che la deve esercitare con un criterio di «*assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza*» (cons. dir. 3.)<sup>91</sup>.

Anche in questa pronuncia il "peso" dei vincoli europei rimane essenzialmente recessivo: gli effetti della *mala gestio* di alcuni enti territoriali sono valutati soprattutto nell'ottica della loro ricaduta sulla situazione finanziaria dei medesimi, «*anche in termini di equità intergenerazionale*», ove per il loro riassorbimento siano necessari periodi di tempo molto lunghi (cons.dir. 4.1.). In questo stesso senso, ritornando alla sentenza n. 184 del 2016, in uno dei passaggi di più ampio respiro la Corte collega strettamente la qualità della gestione finanziaria con la democraticità del sistema, definendo il bilancio come un "bene pubblico", «*nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato*» (cons.dir. 3.).

---

<sup>89</sup> Il tema del "fatto" è stato di recente considerato organicamente da OLIVITO, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) (versione provvisoria), la quale pone da subito il problema dell'ingresso del dato di fatto all'interno del processo costituzionale: relativamente ai documenti finanziari in ogni caso l'istruttoria ha natura essenzialmente cartolare, basandosi sui dati contabili messi a disposizione da soggetti diversi dall'ente territoriale (in genere il MEF) e sulle risultanze dei controlli.

<sup>90</sup> Sulla quale, è opportuno richiamare ANTONINI, *I segni dei tempi*, cit.

<sup>91</sup> In questo senso MOLLICA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.

La Corte pone così chiaramente in luce i termini in cui si svolge un *virtuoso* rapporto tra autonomia e responsabilità: un'autentica autonomia si concretizza nell'assunzione di responsabilità da parte del livello di governo territoriale che decide di adottare determinate politiche, nel rispetto del canone della loro sostenibilità a livello finanziario e del dovere di renderne conto in maniera trasparente agli elettori. In altri termini, la «*coessenzialità tra principio democratico e autonomia finanziaria*» segna il confine «*tra armonizzazione e differenziazione contabile*»<sup>92</sup>.

#### 4. Conclusioni

Il quadro giurisprudenziale offerto è sicuramente complesso e variegato e rende difficile trarre delle conclusioni nette. Ma è forse proprio la *complessità* in sé e per sé, assieme al continuo intrecciarsi tra profili fattuali e giuridici, ad essere il vero dato costitutivo di quello che è stato chiamato “costituzionalismo della crisi”, posto di fronte all'impossibilità di porre regole apparentemente solide e certe e costretto invece a continui e controversi bilanciamenti dettati dalle contingenze<sup>93</sup>.

La dialettica che emerge dalle pronunce esaminate è evidente: da un lato, il nuovo ordinamento finanziario – profondamente mutato sulla base della normativa europea – rappresenta un vincolo per lo Stato e per i diversi livelli di governi substatuali nell'allocazione delle risorse economiche; d'altra parte, il testo costituzionale costituisce una tavola valoriale<sup>94</sup> nel cui tracciato deve inserirsi la garanzia delle prestazioni sociali, il cui ridimensionamento è rimesso alla determinazione discrezionale del legislatore statale e regionale,

---

<sup>92</sup> Cfr. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 14.

<sup>93</sup> L'espressione è mutuata da GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012. L'impatto della crisi sugli ordinamenti costituzionali si rende evidente sotto molteplici aspetti: da quello della forma di stato (compressione dei diritti sociali, costituzionalizzazione di nuovi principi in materia di politica economica, ruolo dei diversi livelli di governo territoriale), a quello della forma di governo (con uno sbilanciamento a favore degli Esecutivi rispetto ai Parlamenti, dovuto alla maggiore “responsività” dei primi alle emergenze e alla posizione di interlocutore diretto con le istituzioni sovranazionali), fino al ruolo della giustizia costituzionale. Sul punto, anche in chiave comparata, attraverso lo studio degli Stati che si sottopongono a misure di *bail-out*, cfr. BARAGGIA, *La “stretta condizionalità” negli ordinamenti costituzionali degli Stati in bailout: verso una “constitutional mutation”?* in questa Rivista.

<sup>94</sup> In tal senso, sent. n. 10 del 2016.

che, però, non deve trasmodare in una definizione arbitraria dei valori costituzionali da tutelare e in una compressione del “nucleo duro” dei singoli diritti.

Sul piano dei rapporti verticali emerge poi un atteggiamento piuttosto contraddittorio del livello statale nell’attuazione dei vincoli europei, non sempre forse contrastato con la dovuta decisione dal giudice costituzionale: da un lato, l’interpretazione pervasiva e accentratrice dei propri poteri di coordinamento con sacrificio dell’autonomia di spesa anche degli enti più virtuosi, dall’altro, la clamorosa omessa vigilanza nei confronti di Regioni che manifestano una notoria tendenza al non rispetto dei medesimi vincoli, con impatto su tutto il sistema.

In sintesi, la sostenibilità della finanza pubblica – nella dimensione *complessa* delle sue articolazioni territoriali – non può essere rimessa alla *bontà* degli attori politici coinvolti, bensì, al contrario, al loro *buon senso* nella visione solidarista che sintetizza la portata dell’ordinamento nazionale: sulle loro scelte vigila il giudice costituzionale, conscio che la condizionalità finanziaria non può giustificare un eccessivo sacrificio dei diritti sociali ma che – allo stesso tempo – una finanza pubblica sana è condizione di sostenibilità del sistema, anche in ottica intergenerazionale<sup>95</sup>. Riprendendo il titolo: un difficile rapporto di reciproca condizionalità.

---

<sup>95</sup> Come si è potuto notare nel corso del contributo, la giurisprudenza costituzionale richiama ormai non raramente l’impatto intergenerazionale delle decisioni finanziarie quale profilo da considerare ai fini del giudizio: gli attuali decisori politici sono quindi chiamati a valutare le conseguenze delle politiche adottate sulle generazioni future (non solo sotto il profilo finanziario ma anche, ad esempio, su quello ambientale, etc.). Sebbene si tratti di una questione troppo ampia per essere trattata in questa sede, ci si limita a segnalare come ci si sia posti il problema di quale sia il fondamento di tale responsabilità. Sul piano filosofico, punto di riferimento resta la teoria di JONAS, *Das Prinzip Verantwortung* (1979), trad.it. *Il principio di responsabilità. Un’etica per il futuro*, Torino, 1993, particolarmente correlata con lo sviluppo della tecnica – che rende possibile all’agire dell’uomo di produrre cambiamenti irreversibili e porre in gioco la stessa esistenza del mondo – secondo la quale l’azione umana deve essere quantomeno compatibile (a livello macroscopico) con la sopravvivenza della vita umana sulla terra. Il principio di responsabilità grava, a giudizio dell’Autore, non solo sul singolo individuo ma anche sullo Stato complessivamente inteso. In ambito giuridico si può richiamare la posizione di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., il quale – riprendendo il pensiero hartiano circa la configurabilità di un “contenuto minimo” di diritto naturale in ogni sistema giuridico – considera la responsabilità intergenerazionale come diretta espressione di un siffatto concetto, che è suscettibile, quindi, di esplicitarsi non solo in senso sincronico, ma anche diacronico.