

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

LA CICLICA RIPROPOSIZIONE DELLA PROBLEMATIC
DELL'INCIDENZA DELLE PRONUNCE DELLA CORTE
COSTITUZIONALE SULLA SPESA PUBBLICA
E CONSEGUENTE RIEMERSIONE
“AI TEMPI DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO”

SOMMARIO: 1. La ciclica riproposizione del tema del rapporto Corte costituzionale-“spesa pubblica” tramite il controllo sulle coperture finanziarie e le sentenze che “costano”; ovvero, una possibile chiave di lettura dell'odierna giurisprudenza?. – 1.1. Il “pareggio di bilancio” e i ciclici periodi di crisi. – 2. L'impatto dell'equilibrio di bilancio sulla giurisprudenza costituzionale “di spesa” e di “coordinamento” della spesa. – 2.1. I due profili di indagine dell'impatto dell'equilibrio di bilancio sulle autonomie territoriali: le “sostanziali” anticipazioni della giurisprudenza costituzionale; il mutamento di natura del coordinamento finanziario. – 2.2. La problematica di fondo dell'equilibrio di bilancio: ricerca di un'improbabile giustiziabilità o definizione di una (solida) copertura costituzionale alle politiche di razionalizzazione, coordinamento e contenimento della spesa pubblica?. – 2.3. Quali conseguenze sulla giustizia costituzionale dalla nuova “base costituzionale” alle coperture di bilancio?.

1. LA CICLICA RIPROPOSIZIONE DEL TEMA DEL RAPPORTO CORTE COSTITUZIONALE-“SPESA PUBBLICA” TRAMITE IL CONTROLLO SULLE COPERTURE FINANZIARIE E LE SENTENZE CHE “COSTANO”; OVVERO, UNA POSSIBILE CHIAVE DI LETTURA DELL'ODIERNA GIURISPRUDENZA?

Il rapporto Corte costituzionale-“spesa pubblica” è un tema che si ripropone ciclicamente, soprattutto nei momenti critici, di crisi economica. Con ogni probabilità, le ragioni di fondo di questo spesso complicato rapporto sono state ben esplicitate da chi, nei primi anni '80, ebbe a rilevare che la Corte costituzionale avrebbe potuto garantire in maniera intensa i diritti fondamentali della persona di natura non economica, ma avrebbe potuto essere “garante soltanto parziale della costituzione economica”. A mero titolo esemplificativo, veniva prospettata l'ipotesi della Corte che, tramite la sua

giurisprudenza, può proteggere con decisione i diritti proprietari di fronte alla legislazione espropriatrice dello Stato, ma non potrebbe invece fare nulla di fronte al fenomeno dell'inflazione, che innegabilmente produce analoghi effetti "espropriativi"¹.

Il citato effetto espropriativo trae origine da dinamiche dell'economia e della finanza. *Quid iuris*, quando, come accade più di recente, il relativo e sostanziale effetto espropriativo viene prodotto da scelte legislative imposte da dinamiche economiche, per lo più di carattere globale? Come si è verificato nei molteplici casi di blocco degli scatti e delle progressioni stipendiali, delle indicizzazioni di trattamenti pensionistici, o della previsione di ipotesi di contributi di "solidarietà". In evenienze del genere, soprattutto se si ha riguardo alla giurisprudenza costituzionale, per quanto ondivaga, affermatasi sui citati profili, parrebbe inverarsi la previsione secondo la quale la Corte costituzionale, "pur di principio amica del modello sociale", per ovviare alla sopracitata obiettiva difficoltà ad incidere sui diversi fenomeni espropriativi, sarebbe indotta "ad abbassare, quasi a compenso e ad egual giustizia per tutti, anche la difesa dei diritti quesiti dagli attacchi legislativi dello stato"².

Non c'è dunque da stupirsi se "la Corte diventa, sullo sfondo di questo scenario, agli occhi degli altri e agli occhi di se stessa, un attore politico nel senso più ristretto e proprio della parola", quasi sullo stesso piano di Governo e Parlamento, se non addirittura "in competizione con essi". Il che dicasi nonostante la Consulta non posseda una diretta legittimazione democratica, mentre la sua legittimazione dovrebbe condivisibilmente provenire "dalla componente costituzionale della democrazia, dal suo porsi come organo che si adopera a garantire un quadro di giustizia che sta al di sopra delle fluttuanti maggioranze e dentro il quale le frazioni politiche debbono comporre le loro lotte"³, da quel-

¹ Cfr., G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, pp. 289, 290, che sottolinea come il problema risieda nel fatto che "la Corte non può nemmeno tentare di far qualcosa a vantaggio" di quelle vittime. Mentre i valori costituzionali sarebbero sicuramente orientati a vantaggio di "lavoratori, pensionati, piccoli risparmiatori", che "meriterebbero una tutela più intensa che non i proprietari di beni immobili e simili, spesso meglio economicamente provveduti dei primi".

² Cfr., G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., p. 290. Per di più, la stessa Corte, "sulla scia di questo eventuale abbassamento della guardia su questo punto, potrebbe esser tratta a domandarsi, alla fine, se la guardia non vada anche abbassata su altri punti della difesa del modello".

³ Così, cfr., G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., pp. 290, 291. Di impressionante attualità le considerazioni dell'Autore, che sottolinea anche che "se la Corte abbandona la funzione di garante del quadro, scende di livello e si mette a competere con gli organi che rappresentano le frazioni al momento prevalenti, la sua legittimazione è perduta".

lo che oggi si definirebbe una visione sistemica del contesto ordinamentale.

Ne deriva che, con tutta evidenza, il ruolo della Corte costituzionale, del quale questa è ben consapevole, le consente – *rectius*, le consentirebbe – di ben calibrare le proprie pronunce, anche in considerazione dell’impatto che queste possano produrre nell’impianto sistemico dell’ordinamento, ivi compreso l’impatto sul versante della spesa pubblica.

Una delle più rilevanti pronunce ove la Corte rende manifesta questa consapevolezza è sicuramente la n. 243 del 1993 in tema di computo dell’indennità integrativa speciale nel calcolo dei trattamenti di fine rapporto nel pubblico impiego.

La Consulta nell’occasione accoglie la questione e sottolinea che, per ripristinare la conformità con i principi costituzionali, il calcolo dei detti trattamenti di fine rapporto deve avvenire “in modo da assicurare – insieme al rispetto del principio di proporzionalità e di sufficienza – una effettiva e ragionevole equivalenza nel risultato complessivo, senza la quale continuerebbe a sussistere – sia pure in forma diversa – una ulteriore situazione di squilibrio”. Dovranno essere contemplati “appositi meccanismi idonei a realizzare l’equivalenza delle indennità di fine rapporto”, non solo per quanto attiene al pubblico impiego, ma anche per quanto attiene al lavoro privato, così da realizzare “una graduale eliminazione delle differenze che ancora si registrano tra i due settori del lavoro subordinato e che non (trovano) giustificazione nella specialità delle situazioni”⁴.

Ciononostante, la Corte non ha dubbio che “la determinazione di tali meccanismi (spetti) al legislatore anche in vista dell’adozione delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle indispensabili risorse finanziarie”⁵. Il che ha portato i primi commentatori a ritenere che si fosse aperta la strada “all’elaborazione di un nuovo, duttile e potente strumento con cui provvedere alla tutela di valori costituzionali nel seno di un ordinamento che rilutti a realizzarli”, poiché non si trattava di una delle solite pronunce di accoglimento parziale, additive o monitorie, ma di una pronuncia di “mera incostituzionalità” – categoria che oggi pare essere divenuta abba-

⁴ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 243 del 1993, Punto n. 13. del *Considerato in diritto*.

⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 243 del 1993, cit. Sarebbe infatti riservato al discrezionale apprezzamento del legislatore, “nel rispetto del canone di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali”, determinare “i livelli sui quali attestare la perequazione tra i diversi trattamenti, in relazione ai vari elementi che li costituiscono, (...)”, tenendo in considerazione anche i “principi di proporzionalità e di sufficienza di cui all’articolo 36 della Costituzione”, operando secondo criteri di perequazione, evitando che le compressioni del calcolo dell’indennità incidano “sulle posizioni dei soggetti meno retribuiti”.

stanza frequente⁶ – che si limitava a dichiarare l’illegittimità dell’atto impugnato, unitamente a “un’ingiunzione al legislatore affinché emani in tempi brevi una normativa ispirata a certi principi”⁷.

Ciononostante, la Consulta precisa che qualora il legislatore non dovesse intervenire, con le tempistiche rigorose dalla stessa definite – “in occasione della prossima legge finanziaria” – oppure se i principi enunciati dovessero essere disattesi, nell’evenienza in cui fosse “nuovamente investita del problema non potrebbe non adottare le decisioni a quella situazione appropriate”⁸. Invero, è proprio sulla disamina di quali avrebbero potuto essere le “decisioni adeguate” che si è aperto un importante dibattito, che evidenzia non pochi punti di contatto con quello attuale, che hanno spinto ad evocare una sorta di nuova tipologia di pronuncia, quella di “attuazione sostitutiva (a contenuto discrezionale e con validità eventualmente temporanea)”⁹.

L’attualità di quel dibattito deriva dal fatto che quella che venne tratteggiata come “politica giurisprudenziale nel campo dei diritti sociali” si sarebbe posta “a rincalzo di una politica legislativa” che aveva “velocemente e grandemente espanso le dimensioni dello stato sociale”, aggravando di conseguenza “il bilancio statale di spese prive della copertura voluta dall’art. 81”¹⁰.

Non mancavano “difensori” di quella giurisprudenza¹¹, i quali precisava-

⁶ Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alle sentenze nn. 1 del 2014, di dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, e 170 del 2014, di dichiarazione di incostituzionalità del c.d. “divorzio imposto” nel caso di sentenza di rettificazione di sesso.

⁷ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, p. 143.

⁸ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 243 del 1993, Punto n. 14. del *Considerato in diritto*.

⁹ Cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., pp. 143 ss., che guarda con favore a questa nuova tipologia, ancorché nutra non pochi dubbi nel merito della decisione, contestando in primo luogo che l’indennità di buonuscita costituisca un elemento di retribuzione differita, contestando di conseguenza il ricorso ai rigorosi principi elaborati dalla giurisprudenza in forza dell’art. 36 Cost. Ciò che l’Autore critica maggiormente è quello che definisce il ricorso “aggressivo” al principio di eguaglianza.

¹⁰ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., p. 148, che sottolinea come in passato “le sentenze della Corte hanno di certo e seriamente contribuito ad allargare i disavanzi dei bilanci pubblici senza troppo darsi preoccupazione (...) dei loro effetti sulle finanze dello stato”.

¹¹ Cfr., A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 45, 1990, p. 254 ss.; V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81 della Costituzione*, Milano, 1993, p. 37.

no – come del resto avviene oggi – che l’art. 81, 4° comma, Cost. aveva come unico destinatario il legislatore, cosicché, compito della Corte costituzionale non poteva che essere quello di decidere sulla base del diritto costituzionale, non potendosi curare dei “costi” delle proprie pronunce e delle eventuali mancanze di coperture, considerando riprova di questa circostanza il fatto che la stessa Consulta potrebbe comunque dichiarare incostituzionali leggi tributarie, con innegabili ripercussioni sulle finanze statali.

Ciò che invero maggiormente convince è la risposta a queste considerazioni, laddove, con saggia lungimiranza, si criticava che non si voleva in quella fase scorgere nell’art. 81, 4° comma, Cost. “una semplice, particolare concretizzazione normativa (...) di un più largo e generale *valore costituzionale*, il quale deve informare l’intera politica finanziaria dello stato nel quadro della sua costituzione economica”, vale a dire, “il valore costituzionale degli equilibri della finanza pubblica come componente di una sana economia mista”¹².

La grande attualità di queste considerazioni discende dal fatto che il citato valore può comportare un ricorso, come viene definito, “leggero”, e non già “aggressivo”, al principio di eguaglianza, che escluda in sostanza una pressoché generalizzata estensione di trattamenti migliorativi a favore di categorie che ne restano escluse, senza addirittura escludere una regressione da quei trattamenti, ma che non potrà certamente impattare sui “livelli assolutamente minimi di tutela sociale leggibili nella Costituzione”. Solo in questo caso il peso “circa la rilevanza decisiva del valore degli equilibri di bilancio sarebbe diverso”¹³.

A ben riflettere, nulla di diverso rispetto a quanto sta ora succedendo a seguito dell’introduzione con legge costituzionale del valore dell’equilibrio di bilancio, come si avrà cura di meglio argomentare in seguito. Posto che un esempio di ricorso “leggero” al principio di eguaglianza già veniva offerto dalla Corte costituzionale, proprio laddove si pronunciava su leggi tributarie, ove – proprio come successo in occasione della decisione sulla c.d. *Robin tax* – già da tempo si è mostrata prudente quando si è trovata a dover fare applicazione di quell’ipotesi di ragionevolezza scaturente dal 1° comma dell’art. 53 Cost., a differenza di quando le si chiedeva di “allargare a nuovi gruppi la portata di benefici sociali”¹⁴.

¹² Cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., p. 150.

¹³ Cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., pp. 150, 151.

¹⁴ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., p. 151.

Per questa ragione chi aveva da sempre evidenziato particolari sensibilità nei confronti di queste problematiche non poteva non riconoscere che con la sentenza n. 243 del 1993 la Corte costituzionale sembrava “aver impresso una svolta importante alla propria politica in quel campo”; una svolta a vantaggio “degli equilibri del bilancio statale, denotando in definitiva, una per lo meno implicita maggiore sensibilità (...) nei confronti dei valori connessi”. Pur riconoscendo che solo se quella sentenza fosse divenuta “un precedente imitato da altre future pronunce relative a diritti sociali”, la giurisprudenza della Corte costituzionale in argomento avrebbe potuto “perdere almeno in parte e a certe condizioni quel carattere di fattore destabilizzante dei bilanci che a tratti ha avuto in passato”¹⁵.

Le circostanze concrete e soprattutto la complessa e articolata casistica che normalmente perviene alla Corte costituzionale, ancor più complessa quando vengono toccati i minimi vitali di tutela sociale, hanno tuttavia da subito mostrato che poteva non essere semplice allinearsi costantemente al citato precedente. Ci si riferisce in particolare alla nota sentenza n. 240 del 1994, con la quale venne dichiarata incostituzionale la c.d. cristallizzazione delle integrazioni al minimo delle pensioni diverse dalla prima nel caso di fruizione di diversi trattamenti pensionistici.

Questa pronuncia venne aspramente criticata soprattutto per i costi e i conseguenti esborsi che aveva provocato all'erario in un contesto economico, politico e istituzionale certamente non dei più semplici. Non mancarono, tuttavia, anche aspre critiche nel merito della decisione da parte di chi ebbe addirittura a considerarla come “una infelice ripresa di populismo nella giurisprudenza della Consulta”¹⁶.

L'argomento di fondo delle critiche di merito alla pronuncia risiedono nel largo ricorso al principio di eguaglianza e al criterio di ragionevolezza, che lascerebbero eccessivi margini discrezionali al Giudice delle leggi, che dall'articolo 3 “ricava un principio di ragionevolezza-equità suscettibile, nella sua indeterminatezza, di applicazioni arbitrarie a danno della libertà del legislatore”. Ciò che si contestava in sostanza alla Corte era di non aver avuto una più ampia visione sistemica, posto che essa si era preoccupata di assicurare l'integrazione a chi era titolare di più pensioni fino al 1983, senza considerare che in condizioni ben peggiori potevano trovarsi coloro che fossero titolari di un solo trattamento pensionistico minimo, coloro che erano

¹⁵ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, cit., pp. 150-152.

¹⁶ Si tratta del titolo di un capitolo dedicato a questa pronuncia di G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, seconda edizione, Milano, 1995, p. 213.

andati a riposo dopo il 1983, che comunque non vedevano integrate le altre pensioni, oppure, i “giovani alla disperata ricerca di un primo lavoro che la società civile non riesce ad offrire anche perché un mastodontico *deficit* cronico dei bilanci statali schiaccia la capacità di ripresa dell’economia”¹⁷; *deficit* che quella sentenza contribuiva ad incrementare.

Non v’è dubbio che, osservando la questione da questo angolo visuale, anche oggi, in un contesto di perdurante crisi economica e del debito sovrano, a seguito della riforma del sistema pensionistico che ha decretato il completo passaggio al sistema contributivo, aumentando l’età pensionabile, con tutte le connesse problematiche emerse, quale, in ipotesi, quella dei c.d. “esodati”, la conservazione di analoghe “garanzie” potrebbe apparire ai molti come la conservazione di “odiosi privilegi”.

Argomento che puntualmente venne utilizzato, laddove si rilevò che “è straordinario che la Corte non s’accorga che proprio la sua sentenza, (...), crea in certo modo un ingiustificato privilegio a favore di persone in posizioni non dissimili di altre”, posto che non si sarebbe trattato in quell’evenienza di difendere la pensione minima, “assolutamente necessaria al sostentamento vitale del lavoratore a riposo, che un’interpretazione evolutiva può considerare giudizialmente difendibile contro leggi in ipotesi avverse in base all’articolo 38 della Costituzione”¹⁸.

A ben vedere, tuttavia, la reale portata della questione pare ancora più complessa. Vero è infatti che la Consulta assume la decisione sulla base del criterio di equità-ragionevolezza, di cui all’art. 3 Cost., ma altrettanto vero è il fatto che la stessa cerca giustificazioni di ordine sostanziale anche in ragione dell’art. 38 Cost., precisando che questo “non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante (cfr., sentenza n. 822 del 1988)”. Il che dicasi, poiché, l’attuazione del citato precetto costituzionale esige “un bilanciamento, modificabile nel tempo a seconda delle circostanze, tra i valori personali inerenti alla tutela previdenziale e i principi connessi alla concreta e attuale

¹⁷ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, seconda edizione, cit., pp. 215-218. La mancanza di questa visione sistemica è ben chiarificata quando si osserva che “realisticamente il sistema, con la sua logica, è quello che fa stare meglio tutti, anche gli umili”; “la Corte non si è guardata attorno per analizzare situazioni in qualche modo raffrontabili a quella sotto giudizio”. Tant’è che si rileva che se la Corte “si fosse attenuta a una versione sia pur larga e corposa ma *classica* del principio d’eguaglianza il suo giudizio sarebbe stato diverso”.

¹⁸ Cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, seconda edizione, cit., pp. 214-216.

disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa (sentenza n. 119 del 1991)”¹⁹.

La Corte costituzionale si pone tuttavia il problema di quando “l’intervento legislativo incide sul trattamento di soggetti, i quali, sebbene titolari di due o più pensioni, hanno un reddito complessivo inferiore” al limite minimo sociale (in quel caso, fissato dal d.l. n. 463 del 1983), in maniera tale che, “per essi la modifica legislativa comporta una compressione delle esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale”. In tal caso, “il principio di solidarietà (sotteso all’art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.), impone una disciplina transitoria che assicuri un passaggio graduale al trattamento meno favorevole”²⁰.

Il che evidenzerebbe come, invero, anche in questa seconda evenienza non sia mancata alla Consulta una visione sistemica e il tentativo – o quanto meno la consapevolezza – di dover ricercare un bilanciamento tra le esigenze sociali sottese alla misura colpita dall’intervento legislativo e le contrapposte esigenze di contenimento della spesa pubblica, che non possono tuttavia impattare sul “minimo sociale”. Il punto sul quale questa pronuncia diverge radicalmente da quella del 1993 riguarda dunque semplicemente le modalità mediante le quali assicurare la prevalenza di quel minimo livello di tutela sociale, non già rimettendo la relativa valutazione al legislatore, ma intervenendo puramente e semplicemente con una sentenza di accoglimento, che ha creato un conseguente aggravio di esborsi per l’erario.

Come anticipato, e come meglio si avrà cura di evidenziare, il descritto dibattito non pare troppo diverso rispetto a quello odierno, a seguito dell’approvazione della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio e a seguito dell’adozione da parte della Corte costituzionale di diverse sentenze che hanno evidenziato un andamento non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale – basti pensare, per citare soltanto le tre più importanti, alle sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015 – soprattutto con riguardo alle tecniche di decisione, con conseguente diversificazione degli effetti prodotti. Tant’è che anche in quella fase non si mancava condivisibilmente di richiedere alla Corte costituzionale una “prassi di rigorosa *self-restraint*”²¹.

¹⁹ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 1994, Punto n. 6. del *Considerato in diritto*.

²⁰ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 1994, cit.

²¹ Cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, seconda edizione, cit., pp. 219-221, il quale non solo rilevava, con buona dose di lungimiranza, che il legislatore avrebbe dovuto “in qualche modo smantellare il sistema pensionistico esistente, perché esso, nello

1.1. Il “pareggio di bilancio” e i ciclici periodi di crisi

Le peculiarità della situazione odierna risiedono, con ogni probabilità, non solo e non tanto nella crisi economico/finanziaria, ma forse soprattutto negli effetti che la crisi sta determinando, o potrebbe determinare²². Non manca chi rileva che la stessa sta già impattando sulle decisioni di indirizzo politico-economico e finanziario, con conseguente cedimento del potere sovrano statale, nonché delle forme della rappresentanza politica e delle funzioni tradizionalmente svolte dai Parlamenti²³.

La convergenza tra “nuovo” capitalismo finanziario e crisi economica rischierebbe così di mettere in difficoltà l’assetto costituzionale novecentesco di quelle Costituzioni, come quella italiana, che invece avevano saputo ben limitare “l’esercizio del potere delle forme capitalistiche di produzione della ricchezza”, cosicché, non mancherebbero dubbi in ordine alla “perdurante capacità di quei testi costituzionali di tenere insieme sfera pubblica e interessi privati, politica e libertà d’impresa, solidarietà e sviluppo del sistema economico di un Paese”²⁴.

scenario della società futura, così com’è farebbe letteralmente crollare l’economia”, ma si sottolineava inoltre, per la Corte costituzionale, che, se proprio “ritiene di non poter chiudere gli occhi davanti a una distribuzione diseguale di benefici, con ingiusta esclusione di alcuni gruppi, deve avere il coraggio di dichiarare incostituzionale la intera legge che ha creato i benefici e li ha attribuiti solo a taluni gruppi privilegiati”.

²² Sono molteplici gli studi recenti in argomento. Da ultimo, cfr., F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell’indirizzo politico dell’Unione europea nell’emergenza finanziaria*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Torino, 2016, pp. 291 ss.; G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a “La separazione dei poteri di Gaetano Silvestri”)*, in *Scritti in onore*, cit., vol. II, pp. 1132 ss.; G. RIVOSACCHI, *La decretazione d’urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore*, cit., vol. III, pp. 1963 ss.

²³ Di questo avviso è G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, pp. 89, 90, che rinviene un chiaro sintomo di quanto evidenziato nella lettera rivolta all’Italia, il 5 agosto 2011, dai due Governatori della Banca centrale europea, unitamente alla, forse fondata, preoccupazione che “dietro ai dogmi della sostenibilità, a tutti i costi, delle finanze pubbliche (...) e dell’adozione di rigorosissime politiche di bilancio (...), sembra esservi in certi momenti anche una qualche resa dell’economia reale di fronte a meccanismi finanziari di mera speculazione”.

²⁴ Così, cfr., G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, cit., pp. 90, 91, che efficacemente parla di “magistrale sintesi” compiuta dalla Costituzione italiana tra politica ed economia, “anche mediante il principio dell’utilità sociale dell’art. 41 comma 2, e la susseguente funzionalizzazione dei rapporti economici al principio dell’uguaglianza sostanziale dell’art. 3,

Senza per ora dare giudizi di valore, o fare previsioni sugli effetti, è indubbio che le crisi siano un potente fattore di mutamento politico e istituzionale, tant'è che crisi e cambiamento vengono talvolta considerati “termini coestensivi”²⁵. Il principale rischio che corrono le società contemporanee di fronte alla crisi è quello di indebitarsi per conservare i livelli di benessere raggiunti, dando vita a quella che è stata definita la “società mondiale del rischio” e determinando di conseguenza il passaggio dallo “Stato fiscale” allo “Stato debitore”. Il che ha inciso sugli equilibri nazionali e su quelli globali. Da un lato, l'emersione e l'espansione della crisi ha determinato in Italia e in altri Paesi, quali Spagna, Irlanda, Portogallo, Grecia, l'innescò di un “materiale combustibile accumulato in decenni”, ovvero, l'ingente e difficilmente sostenibile debito pubblico. Dall'altro lato, è stato acutamente osservato come le esigenze dei cittadini dello “Stato fiscale” siano sensibilmente diverse e talvolta contrapposte dalle esigenze dei creditori dello “Stato debitore”: i primi chiedono il soddisfacimento di aspettative connesse alla stabilità e all'incremento dei diritti; i secondi esigono invece solidità e solvibilità²⁶.

Le distanze tra i due citati interessi possono addirittura divenire incolmabili in circostanze di crisi economica, di fronte al mancato ricorso a riforme di carattere strutturale. La reazione immediata e più rapida per fronteggiare l'emergenza della crisi è solitamente costituita da politiche di austerità, così da non riuscire a dare fiducia ai mercati finanziari e perderla di fronte ai cittadini. Normalmente, infatti, l'austerità si affianca alla recessione, con la

comma 2”. Sintesi che, tuttavia, aveva come suo interlocutore il capitalismo industriale, che veniva efficacemente “irreggimentato” nelle forme dell'economia mista, che ben aveva dimostrato di poter far fronte ad eventuali rigurgiti del liberalismo e del dirigismo, tipici di altre esperienze costituzionali. Non convince, tuttavia, l'ipotesi che le istituzioni europee e quelle nazionali avrebbero definito soluzioni che possono rappresentare un tentativo di alterare il quadro dei valori costituzionali della Repubblica.

²⁵ Così, cfr., G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, p. 29.

²⁶ Cfr., G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., pp. 29 ss., che descrive ampiamente come la crisi economica incide e modifica le “decisioni di governo” e che, in particolare, sottolinea come quando uno Stato ha bisogno di accedere alle risorse del resto del mondo per finanziare il suo debito “deve conquistare e mantenere la fiducia dei mercati”. Infatti, nel passaggio dallo “Stato fiscale” allo “Stato debitore”, anche una parte delle risorse necessarie per tutelare i diritti vengo ottenute, non già attraverso il prelievo fiscale, bensì, “sono fornite dai creditori”. Così, si afferma un duplice circuito fiduciario, quello dei cittadini e quello dei creditori, che spesso può non essere coincidente, poiché il creditore può, in ipotesi, chiedere interessi più elevati per compensare il rischio di insolvenza, conservando sempre l'opzione della vendita delle obbligazioni pubbliche o la mancata partecipazione alle aste dei titoli di Stato.

conseguenza che “la recessione spaventa i mercati e pregiudica la coesione sociale”, poiché “riduce ulteriormente le risorse finanziarie disponibili per tutelare i diritti e, quindi, mina la legittimazione dell’ordinamento politico”²⁷.

Non v’è dubbio che tra i sensibili mutamenti istituzionali prodotti dalla crisi, l’obbligo di pervenire all’equilibrio di bilancio, con conseguenti consistenti limiti all’indebitamento, potrebbe essere allocato tra quelle riforme strutturali che sarebbero funzionali a restituire fiducia ai creditori e a ritrovare la coesione sociale, nell’interesse dei cittadini.

Non manca chi considera l’equilibrio di bilancio il “presupposto per l’attuazione del *welfare state*”, se non addirittura un fattore fondamentale “per la sopravvivenza dello stesso stato costituzionale”, poiché non v’è dubbio che crisi economica e politiche di *austerity* possano impattare sulla garanzia dei diritti fondamentali, tuttavia, se la citata regola si sostanzia in un obiettivo di sana gestione delle risorse pubbliche, nel rispetto dell’autonomia politica, tramite il circuito di decisione politica, mediante i meccanismi di flessibilizzazione della regola dell’equilibrio e del divieto di indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico e in situazioni eccezionali, non solo può diventare un fattore funzionale alla garanzia dei diritti fondamentali, ma può anche costituire un tassello per il percorso di unificazione europea. Posto che, in quest’ottica, esisterebbe una stretta correlazione tra il diritto al bilancio, la garanzia dei diritti e la costruzione dello Stato europeo²⁸.

Conferma di ciò si trarrebbe dal fatto che queste misure sono in larga parte di derivazione europea, ma soprattutto rinsalderebbero l’adesione dell’ordinamento italiano alle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi dell’Unione europea, considerato che “il principio della legalità della spesa è largamente condiviso” e “riconosciuto come perno dell’ordinamento finanziario in tutti i Paesi dell’Europa unita”²⁹. In particolare, non sarebbe condivisibile l’assunto

²⁷ Così, cfr., G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., pp. 39-40.

²⁸ Di questo avviso è A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, pp. 99 e 100, che sottolinea che l’introduzione del pareggio di bilancio corrisponde non a una regola rigida, “ma piuttosto a un processo di controllo stringente dei conti pubblici, che deve tendere al pareggio strutturale di bilancio, come definito dall’Europa, attraverso una serie di meccanismi diretti a stabilire un freno all’indebitamento”. Occorre in sostanza, riportare l’attenzione sulle regole di un sano e solido bilancio, per ridare “dignità e centralità alla politica legislativa”, consentendo agli Stati d’Europa di “riappropriarsi delle leve per governare il mercato, mediante riforme strutturali”.

²⁹ Di questo avviso è G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, pp. 7 ss., che sottolinea come l’ordinamento europeo sia senza dubbio imperativo “nel richiedere che le finanze siano sane, cioè stabili”; così, art. 119.3, TFUE. Sulle

per cui in conseguenza di queste previsioni il principio democratico avrebbe subito un *vulnus*, posto che semplicemente sarebbe venuto meno il potere pienamente discrezionale di stabilire l'indebitamento e di variarlo, "senza alcun obbligo di ripristinare l'equilibrio tra spese ed entrate alterato al di fuori del bilancio". Le prerogative dei Parlamenti nazionali sarebbero infatti salvaguardate laddove si richiede agli Stati di prevedere meccanismi automatici per il ripristino degli equilibri che subiscono alterazioni nel corso dell'esercizio finanziario³⁰.

Nonostante l'affermazione di quel principio a livello europeo, nonostante la previsione costituzionale dell'obbligo di copertura delle spese, nonostante la necessaria indicazione dei mezzi destinati a finanziare le nuove o maggiori spese stabilite da una legge diversa dalla legge di bilancio fosse intesa da Luigi Einaudi come l'indispensabile corollario logico dell'obbligo di tenere il bilancio in pareggio, prevalse l'impostazione per cui l'ultimo comma dell'art. 81 Cost. non avrebbe enunciato la regola del bilancio in pareggio, ma si sarebbe limitato a disciplinare la procedura di adozione delle leggi di spesa³¹. Le conseguenze sono oramai a tutti note. I Parlamenti iniziarono ad approvare leggi di spesa destinate a produrre effetti oltre l'esercizio di bilancio; si ritenne che l'indebitamento, in quanto non menzionato in Costituzione, potesse essere incluso tra le fonti di copertura delle spese; il tutto con l'avvallo della Corte costituzionale, che, a far data dalla sentenza n. 1 del 1966, divenne meno rigorosa con riguardo all'obbligo di copertura delle spese gravanti sugli esercizi futuri. Cosicché, "la decisione concernente l'entità del disavanzo finì per essere null'altro che la risultante delle decisioni di spesa"³².

dinamiche "costituenti" a livello europeo, si rinvia, più ampiamente a G. DI PLINIO, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3 del 2004, pp. 1780 ss.

³⁰ Così, cfr., G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, cit., pp. 23, 24, che rileva come sia discutibile che il principio democratico sia vulnerato dal Trattato di Bruxelles sul coordinamento e sulla convergenza delle politiche economiche nazionali, c.d. *Fiscali Compact*, poiché "riunisce principi e regole già presenti nella formazione dell'Unione europea"; conferma l'orientamento espresso nella prima revisione del Patto di stabilità e crescita del 2001, ovvero, la necessità di bilanci in pareggio o in attivo; contempla margini di flessibilità per la riduzione del disavanzo; richiede alle parti contraenti di confermare la propria adesione all'obiettivo mediante l'adozione di norme poste al vertice del sistema delle fonti.

³¹ Cfr., G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, cit., pp. 15 e 16, che ricorda come lo stesso Costantino Mortati rilevava come quella regola voleva frenare la tendenza all'aumento incessante della spesa, ma non fu in grado di introdurre in Italia la consuetudine britannica per cui doveva essere salvaguardata in materia la stabilità dell'azione del Governo ed evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

³² Così, cfr., G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, cit., pp. 16 e 17, che sottolinea

Non si può dunque che convenire con chi rileva che quei Parlamenti non avrebbero fatto ricorso ad una normale potestà discrezionale, agendo al di fuori del quadro istituzionale e creando uno stato di fatto vincolante per i Parlamenti e governi successivi, i quali, a loro volta, sarebbero costretti a realizzare avanzi primari, rinunciando a programmi di spesa a favore delle istanze espresse dai loro elettori. In sostanza, questo atteggiamento avrebbe di fatto alterato “il funzionamento dei dispositivi costituzionali”, impedendo alle nuove, eventualmente diverse, maggioranze parlamentari di dare vita a diverse politiche³³.

Il quadro sopra descritto diventa tanto più complesso in momenti di crisi, quando diviene praticamente impossibile realizzare avanzi primari. È peraltro innegabile che crisi economiche/finanziarie siano purtroppo fattori ricorrenti, divenuti ora più complessi, in quanto più difficilmente governabili³⁴.

Cosicché, ancora una volta, paiono lungimiranti le osservazioni di chi rilevava che, tuttavia, quando tornano tempi normali, la “normale disposizione dei parlamenti dell’occidente nell’età post-liberale”, ovvero, la propensione “pressoché irresistibile alla spesa larga”, riprenderà; unitamente ad un ricorso “aggressivo” al principio di eguaglianza da parte della Corte costituzionale, che ha operato “come un induttore e sollecitatore di nuove e maggiori spese”. Era dunque fondamentale, in quell’impostazione, riformare l’art. 81 Cost., “per dargli un mordente che oggi non ha”, poiché, già allora, non ci si poteva permettere un Parlamento che spendesse “senza i limiti derivanti dalle regole di copertura e dal precetto della moderazione che sono impliciti nell’art. 81”, escogitando di conseguenza “meccanismi costituzionali costrittivi che impediscano di fatto infrazioni aperte o occulte e aggiramenti”³⁵.

Meccanismi costituzionali “costrittivi” che ora paiono essere stati intro-

come questo comportamento avrebbe reso l’Italia “più vulnerabile nei confronti degli andamenti dei mercati finanziari internazionali, più esposta alle aspettative irrazionali che non di rado prevalgono in essi, nonché alle spinte speculative, i cui effetti sono amplificati dalle moderne tecnologie”.

³³ Cfr., G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, cit., p. 20.

³⁴ Quanto all’impatto delle crisi sulla c.d. “Costituzione economica”, cfr., più ampiamente, G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI-G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, pp. 114 ss.

³⁵ Così, cfr., G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, pp. 153-156, che sottolineava inoltre come proprio la Corte costituzionale dovesse essere “posta a guardia, in rapporto alla legislazione di spesa ed al bilancio, del rispetto pieno dei relativi precetti costituzionali”.

dotti con la riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio, legge costituzionale n. 1 del 2012, con taluni effetti sull'ordinamento che già da ora possono costituire oggetto di indagine.

2. L'IMPATTO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE "DI SPESA" E DI "COORDINAMENTO" DELLA SPESA

La riforma sull'equilibrio di bilancio, di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1³⁶, ha da subito fatto sorgere perplessità in ordine alla conformità con diversi profili dell'impianto costituzionale vigente³⁷.

In primo luogo, di fronte a dubbi sulla tenuta del sistema dei diritti sociali³⁸, è stato efficacemente rilevato che "l'equilibrio di bilancio (...) non è un

³⁶ Sulla quale si veda ampiamente C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, 2013, ove si dà ampiamente conto del contesto normativo europeo che ha determinato l'adozione della riforma costituzionale, della problematica ricerca del "pareggio di bilancio" sotto la vigenza del modificato art. 81 Cost., nonché, dei contenuti della riforma, della legislazione attuativa e delle principali problematiche di ordine interpretativo da subito emerse.

³⁷ Per l'analisi dei quali si rinvia, più ampiamente, a T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, pp. 68 ss. Tra le diverse dinamiche analizzate non interessa in questa sede affrontare quella relativa alla forma di governo, convenendo tuttavia con l'Autore che la coerenza con l'impianto costituzionale vada ricercata nella "attuale evoluzione" della forma di governo parlamentare, che impone più incisive capacità decisorie in capo agli esecutivi. Cfr., anche, R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri*, Quaderno 2011, pp. 19 ss. Non manca chi di recente si è occupato dell'impatto sui diritti fondamentali, partendo da un approccio storico, o con uno sguardo al diritto sovranazionale; cfr., M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà: Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Torino, 2016, pp. 268 ss.; G. TESAURO, *Ragioni di bilancio e diritti fondamentali*, in *Scritti in onore*, cit., vol. III, pp. 2399 ss.

³⁸ Cfr., C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 11/10/2013, pp. 3 ss., che rileva efficacemente che le risposte alla crisi provenienti dall'Unione europea "sono state talmente dure e deludenti, da rinfocolare l'euroscetticismo in tutta l'Eurozona". Per quanto concerne il potenziale impatto della riforma sull'equilibrio di bilancio sulla tenuta dei c.d. "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...)", sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni" alla prova del "coordinamento della finanza pubblica". Alla ricerca della "perequazione" perduta*, in M. SESTA (a cura di), *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, *Quaderni di Sanità pubblica*, vol. 5, Rimini, 2014, pp. 101 ss.

freddo dato contabile ma il mezzo attraverso il quale si possono porre in equilibrio i vari diritti”, soprattutto per le potenzialità che potrebbe far dischiudere quanto alla politica redistributiva che gli organi democraticamente legittimati potrebbero svolgere a favore di soggetti in condizioni sociali particolari, quali, disoccupati, giovani, titolari di pensioni minime³⁹.

Il che potrebbe essere consentito da un maggior rigore nella gestione della spesa pubblica e delle decisioni di bilancio⁴⁰, ferma restando naturalmente l'impossibilità per la riforma di impattare sul nucleo incompressibile dei diritti, posto che la tutela del nucleo essenziale dei diritti sociali “è sicuramente ricompresa nella cerchia dei principi supremi e intangibili del nostro ordinamento”⁴¹. Anche infatti qualora nella giurisprudenza costituzionale si ravvisi la ricerca del bilanciamento tra l'esigenza di equilibrio finanziario e le esigenze di protezione sociale, con l'esclusione della prevalenza dell'una sull'altra, non v'è dubbio che esista una “soglia minima di prestazioni sociali che non tollera alcuna forma di compressione”, che rientra sicuramente nella nozione di “contro-limiti”⁴².

L'elemento che tuttavia, con ogni probabilità, maggiormente consente lineare coerenza dell'impianto della riforma con il sistema costituzionale è rappresentato dai significativi “margini di flessibilità” della stessa, non certo da intendersi come fattori negativi⁴³, ma come fattori positivi, che rendono possibile di diversamente calibrare le esigenze di equilibrio di bilancio in ragione delle fasi di recessione o di quelle espansive, posto che il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 81 Cost. consentirebbe il reperimento sul

³⁹ Cfr., A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 15/05/2015, p. 3, che evidenzia come non si possano dimenticare i “diritti delle generazioni più giovani”.

⁴⁰ Cfr., T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 68, che evidenzia come il decisore politico potrebbe essere spinto ad una riallocazione delle risorse disponibili verso la salvaguardia dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

⁴¹ Così, cfr., G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, p. 131.

⁴² Cfr., G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 131, con conseguente possibilità di attivazione del controllo di legittimità costituzionale, “auspicabilmente”, sostiene l'Autore, “in sintonia con una previa pronuncia della Corte di giustizia”.

⁴³ Tra i quali, cfr., A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012.

mercato finanziario delle risorse necessarie per le politiche anticicliche, tramite le quali moderare gli effetti del ciclo, oltre che per fare fronte a circostanze eccezionali⁴⁴.

Lasciando per ora da parte le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via di azione, incidenti sul rapporto con le Regioni, sulle quali si tornerà ampiamente più avanti, è da rilevare che non è certo semplice rispondere alla domanda su quale sia l'impatto della riforma in questione sulla giurisprudenza costituzionale.

Come si darà conto nelle pagine che seguono, l'andamento della giurisprudenza costituzionale "di spesa" in questa particolare fase storica pare abbastanza altalenante. La Corte costituzionale opera sovente ampi richiami alle esigenze "di bilancio", di contenimento o razionalizzazione della spesa pubblica, quando viene chiamata a pronunciarsi su limitazioni alla garanzia di un diritto – o, come si avrà cura di rilevare oltre, di una competenza – ovvero, quando viene chiamata a verificare "se quella specifica delimitazione (sia) o meno frutto di un bilanciamento corretto da parte del legislatore ordinario"⁴⁵, rinvenendo così, più o meno esplicitamente, nelle esigenze di equilibrio di bilancio un sicuro fondamento costituzionale.

Decisamente più controversa è invece la valenza del citato principio, a titolo di mera argomentazione, non certo di parametro, nelle vere e proprie sentenze "di spesa", ove la declaratoria di incostituzionalità della disciplina impugnata determina costi non preventivati da parte dell'erario, ove, come si evidenzierà nelle pagine che seguono, tentando di analizzare alcuni significativi casi, l'andamento non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale dipende dalle circostanze del caso concreto sottoposto al giudizio della

⁴⁴ Così, cfr., M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, pp. 22 ss., che ravvisa elementi di coerenza con questo impianto flessibile già in una precedente giurisprudenza. In particolare nella sentenza n. 1 del 1966, ove la Corte parla non già di "automatico pareggio di bilancio", ma di "tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa". Successivamente, con la sentenza n. 250 del 2013, la Corte parla del principio di equilibrio tendenziale di bilancio come di un "precepto dinamico della gestione finanziaria", che consiste nella "continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche". Sul problematico rapporto tra 1° e 2° comma dell'art. 81 Cost. e per una completa disamina dei dubbi interpretativi emersi, cfr., C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, cit., pp. 138 ss.

⁴⁵ Cfr., R. BIN, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 27 aprile 2015, p. 2.

Consulta, con il corollario e la ricerca, il più delle volte, di una solida argomentazione a giustificazione dell'opzione seguita dal Giudice delle leggi⁴⁶.

2.1. *I due profili di indagine dell'impatto dell'equilibrio di bilancio sulle autonomie territoriali: le "sostanziali" anticipazioni della giurisprudenza costituzionale; il mutamento di natura del coordinamento finanziario*

L'incidenza della riforma sull'equilibrio di bilancio nei confronti delle autonomie territoriali pare invece decisamente più importante e più evidente.

I più attenti osservatori hanno da subito rilevato che la Corte costituzionale sembri addirittura aver giocato d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma costituzionale, confermandosi come il principale interprete della relativa disciplina costituzionale, posto che non è difficile rinvenire diverse pronunce costituzionali che si configurano come una sorta di anticipazione della riforma, "sia rispetto all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio (*rectius*: equilibrio), sia rispetto all'ulteriore estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche", *ex art. 97 Cost.*, nel nuovo testo⁴⁷.

Il che però si verifica soprattutto nei giudizi attivati dallo Stato in via di azione nei confronti di Regioni. Esemplificativa pare, infatti, la sentenza n. 70 del 2012, adottata ancor prima dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, con la quale viene sanzionata con l'incostituzionalità una legge regionale di bilancio in forza del mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, 4° comma, *Cost.*, vecchio testo, nonché, per contra-

⁴⁶ In questo senso, cfr., R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di "incostituzionalità sopravvenuta"?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 1 settembre 2015, p. 1, che sottolinea come sia nella sentenza n. 10 del 2015, che nella sentenza n. 178 del 2015 le esigenze di equilibrio di bilancio rivestono "un ruolo importante nel bilanciamento effettuato dal collegio". Il che si può ben dedurre dal Punto n. 17. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 178 del 2015, laddove si legge, a proposito della sospensione delle procedure di contrattazione nel pubblico impiego che "il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfinava, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, *Cost.*), (...), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, *Cost.*)". Mentre il medesimo bilanciamento manca completamente nella sentenza n. 70 del 2015; cfr., ampiamente, A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

⁴⁷ Così, cfr., G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 18/09/2012, p. 6.

sto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, adottati dal legislatore statale in ragione dell'art. 117, 2° comma, lett. e), e 3° comma, Cost.⁴⁸.

La pronuncia offre un'insolita interpretazione estensiva del principio di copertura finanziaria delle leggi regionali, sia per quanto concerne la certezza delle risorse, che per quanto attiene al profilo temporale, unitamente ad una limitazione della facoltà di ricorrere all'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario precedente, proprio ai fini di garantire la citata copertura finanziaria⁴⁹. Ancorché non manchino talune perplessità, soprattutto per quanto concerne l'estensione dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria alla legge regionale di bilancio, piuttosto che, come solitamente accadeva, seppur sempre secondo un'interpretazione rigorosa ed estensiva, nei confronti di semplici leggi regionali di spesa⁵⁰.

Ne deriva che sicuramente l'equilibrio di bilancio produce un impatto concreto sulle autonomie territoriali con riguardo alle specifiche previsioni normative, delle quali si darà conto più avanti, introducendo, ad esempio, opportuni meccanismi di responsabilizzazione, specificamente nei riguardi delle Regioni, quanto ai limiti all'indebitamento, contemplato per le sole spese di investimento, purché il complesso degli enti di ciascuna Regione sia in equilibrio di bilancio, nei limiti di cui all'ultimo comma dell'art. 119 Cost., tra i quali, la definizione di un piano di ammortamento, ma anche per quanto concerne la previsione di una partecipazione delle autonomie territoriali alla complessiva sostenibilità del debito pubblico statale⁵¹.

Vero è che specificamente dalla legge di attuazione si evince una significativa diversità di condizione tra lo Stato e le autonomie territoriali quanto

⁴⁸ Cfr., G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., p. 6.

⁴⁹ Così, G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., pp. 6 e 7. Altro sarebbe infatti "prevedere l'iscrizione in bilancio dell'avanzo di amministrazione presunto in corso di esercizio e altro è farlo ad anno inoltrato, ben oltre la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferisce il consuntivo, che ne costituisce, viceversa, l'unico presupposto di accertamento, nonché di successiva reiscrizione e utilizzo".

⁵⁰ Cfr., G. RIVISECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., p. 8, che sottolinea come tradizionalmente la legge di bilancio venga intesa come una "legge meramente formale", e comunque, si sia sempre trattato "dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura".

⁵¹ Cfr., T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 70.

alla garanzia dell'equilibrio di bilancio, posto che sul solo bilancio statale possono essere "scontati gli effetti complessivi del ciclo economico", così da consentire scostamenti in caso di eventi eccezionali, ancorché non manchi la previsione di una perequazione territoriale, tramite l'alimentazione di un Fondo straordinario posto a garanzia del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁵².

Tuttavia, anche in ragione di quanto poco sopra segnalato sulle sostanziali anticipazioni della giurisprudenza costituzionale, è innegabile che quando si ravvisa nel sistema delle autonomie territoriali una progressiva ricentralizzazione di competenze, unitamente ad una significativa contrazione dell'autonomia finanziaria⁵³, soprattutto di spesa, con un coordinamento finanziario statale sovente di estremo dettaglio, se non addirittura realizzato "a monte", con sostanziale erogazione di prestazioni socio-assistenziali da parte dello Stato, si è di fronte non tanto ad anticipazione dei contenuti della riforma, quanto alla piena e lineare continuità di quella rispetto alle politiche di razionalizzazione, coordinamento e contenimento della spesa pubblica intraprese in ragione della pressante crisi finanziaria, con la conseguente crisi dei debiti sovrani, che ha imposto politiche nazionali di bilancio di forte contrazione della spesa pubblica⁵⁴.

Ne deriva che è senz'altro da condividere l'impostazione per cui "a pre-

⁵² Così, cfr., T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 70, che ricorda che invece, in ipotesi di ciclo positivo, è contemplato un meccanismo per cui i risparmi e le maggiori entrate conseguite dagli enti territoriali devono confluire in un fondo statale per l'ammortamento dei titoli di Stato. Attivando così una sostanziale compartecipazione delle autonomie territoriali alla garanzia dei titoli di Stato. In argomento, cfr., inoltre, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014.

⁵³ In argomento sia consentito più ampiamente rinviare a M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012; ID., *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013, Milano, 2014, pp. 86 ss.; cfr., inoltre, G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit., pp. 147 ss.

⁵⁴ Cfr., S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013; ID., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 18/10/2013.

scindere dalla riforma del 2012, le esigenze di coordinamento finanziario rappresentano senz'altro un valore costituzionale di cui tenere conto", non solo sulla base di quanto è palesemente emerso dalla più recente giurisprudenza costituzionale, ma anche in ragione della sostenibilità a lungo termine delle politiche di *welfare*, onde evitarne una radicale compromissione⁵⁵.

Il che evidenzia tuttavia che, con ogni probabilità, il vero valore costituzionale da salvaguardare è quello del coordinamento finanziario, in quanto funzionale alla realizzazione di istanze di unità economica. Coticché, non solo la riforma sull'equilibrio di bilancio è in piena continuità con queste dinamiche, ma, come si è accennato sopra, e come meglio si preciserà in seguito, garantisce ora un sicuro fondamento costituzionale alle citate politiche nazionali di diretta o mediata derivazione europea. Ferma restando dunque la centralità sotto il profilo costituzionale del coordinamento finanziario, ciò che rileva, e che si tratterà nella seconda e terza parte del presente volume, è cercare di capire e di chiarire se e come il coordinamento finanziario statale sia mutato, proprio a seguito dell'adozione della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio.

2.2. La problematica di fondo dell'equilibrio di bilancio: ricerca di un'improbabile giustiziabilità o definizione di una (solida) copertura costituzionale alle politiche di razionalizzazione, coordinamento e contenimento della spesa pubblica?

Sulla base di quanto qui sopra evidenziato, non si potrà dunque che convenire che la problematica di fondo della riforma sull'equilibrio di bilancio non riguarda la possibilità, o la relativa intensità, di attivare un controllo giurisdizionale da parte della Corte costituzionale sul rispetto di quel parametro, la c.d. giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, ma la definizione da parte del legislatore di riforma costituzionale di un solido fondamento costituzionale di natura sostanziale, che andasse ben oltre quelli meramente formali, di cui agli artt. 11 e 117, 1° comma, Cost., alle politiche di bilancio imposte dall'Unione europea⁵⁶.

Se è vero infatti che il rispetto del diritto eurounitario da parte del legisla-

⁵⁵ Così, cfr., T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 69.

⁵⁶ Sulle molteplici letture che possono essere date della "clausola" dell'equilibrio di bilancio, cfr. O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Torino, 2016, pp. 558 ss.