

Rivista N°: 4/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 20/11/2017

AUTORE: Aldo Carosi*

LA CORTE COSTITUZIONALE TRA AUTONOMIE TERRITORIALI, COORDINAMENTO FINANZIARIO E GARANZIA DEI DIRITTI**

Sommario: 1. Premessa. 2. Il dialogo tra giuristi ed economisti nella interpretazione dei valori economici sottesi alla nostra Carta costituzionale. 3. La formazione delle leggi e l'art. 81. 4. Il sindacato della Corte costituzionale sulle norme aventi contenuto finanziario. 5. Il sindacato della Corte costituzionale in tema di relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali e il finanziamento delle prestazioni sociali. 6. Il principio dell'equilibrio dinamico come stanza di compensazione della sostenibilità economica e della garanzia delle prestazioni sociali. 7. Autonomie territoriali e federalismo fiscale, sostenibilità delle prestazioni sociali, responsabilità di mandato dei vari livelli di governo: il prisma delle loro molteplici relazioni.

1. Premessa

Ringrazio l'Università Cattolica e i suoi docenti per questo invito, che promuove una riflessione su molti temi caldi e tra loro concatenati: a) il dialogo tra economisti e giuristi; b) i profili sostanziali della garanzia dei diritti fondamentali; c) la dialettica tra Stato e Regioni nella materia della finanza pubblica e nell'erogazione delle prestazioni sociali.

Si tratta di temi che presentano una stretta interdipendenza e notevoli incognite.

Le costituzioni moderne e la giurisprudenza riconoscono formalmente un sempre maggiore numero di diritti della persona ma incontrano gravi difficoltà attuative quando agli

* Giudice della Corte costituzionale.

** Milano, 11 novembre 2016, Università Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di Economia.

Intervento rielaborato alla luce del confronto con gli altri relatori e della giurisprudenza costituzionale successivamente intervenuta fino alla data del 15 luglio 2017.

Contributo pubblicato senza referaggio (art. 7 del Regolamento della Rivista per l'invio e la valutazione dei contributi).

enunciati formali dovrebbe conseguire l'effettività delle prestazioni sociali¹. È questo un problema particolarmente avvertito in Italia, che si è acuito dopo la crisi economica del 2009 e l'entrata in vigore della riforma costituzionale approvata con la legge n. 1 del 2012.

Il coordinamento della finanza pubblica e la legislazione multilivello afferente ai vincoli europei – siano essi incardinati nel Trattato o convenzionalmente assunti attraverso il fiscal compact – hanno acquisito una primazia nelle questioni di rango costituzionale che in precedenza non avevano mai avuto.

Essi hanno finito per oscurare, o comunque per mettere in secondo piano, gli effetti della precedente riforma costituzionale del 2001: la riforma in senso regionalistico del Titolo V della Parte II della Costituzione.

In un contesto che vede lo Stato direttamente responsabile dei vincoli assunti in sede europea, ha ripreso vigore, in senso più o meno esplicito, l'idea di un interesse economico nazionale prevalente che ha fortemente ridimensionato – *in primis* nella giurisprudenza della Corte costituzionale – l'autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali, alimentando una giurisprudenza caleidoscopica nei conflitti Stato-Regioni, che si è avvitata su singole questioni alla ricerca di una linea finale di composizione non sempre raggiunta², soprattutto sui temi più delicati come quello del finanziamento delle prestazioni sociali, obiettivo che dovrebbe conciliare, nel superiore interesse della collettività, le posizioni dello Stato e delle autonomie territoriali³.

¹ Fondamentali per l'inquadramento delle aporie conseguenti all'enfatizzazione dell'"era dei diritti" e ai condizionamenti economici in termini di effettività gli scritti di M. Luciani ed in particolare la relazione al Convegno per i sessant'anni della Corte costituzionale, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, Roma 2016.

² Gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale si sviluppano e si espandono nel tempo secondo linee direttrici che progressivamente specificano i precetti costituzionali in relazione alle diverse fattispecie giudicate. In tal modo possono essere paragonati ai rami di un albero, che si sviluppano in direzioni diverse secondo articolazioni sottosistemiche. Queste linee direttrici, che in principio sembrano destinate a non incontrarsi, vivono invece nella giurisprudenza costituzionale di momenti critici di sviluppo quando le nuove questioni possono essere ricondotte a più di un ramo di espansione con conseguenti aporie che derivano proprio dalla diversa latitudine di sviluppo. Succede che le conclusioni sempre più specifiche e nette, maturate in ambiti che sembravano tra loro diversissimi, entrano in cortocircuito nell'esame delle diverse alternative decisorie del caso concreto. È questo proprio il caso delle tematiche oggetto della presente riflessione.

³ Osserva De Ioanna, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 13, che nel contesto finanziario contemporaneo l'attitudine del «giurista costituzionale dovrebbe essere quella di approfondire le leve pratiche che nel seno dei rispettivi ordinamenti possono servire a difendere un tessuto di libertà e diritti sociali, vissuti e interpretati esattamente nella prospettiva del nostro articolo 3 Cost. Ma è proprio questa prospettiva che è apparsa, ad avviso di chi scrive, clamorosamente debole, salvo qualche rara eccezione, al momento della manomissione della nostra cornice costituzionale in materia di politica di bilancio. L'ampiezza della crisi e la ripresa di un dibattito critico sulle sue cause riaprono uno spazio di analisi e di lavoro sulla interpretazione costituzionale. E' facile prevedere che il sentiero oggi aperto dovrà e sarà molto battuto nel tempo a venire: a mano e a misura in cui occorrerà trovare soluzioni reali alle cause di fondo della crisi presente».

2. Il dialogo tra giuristi ed economisti nella interpretazione dei valori economici sottesi alla nostra Carta costituzionale

La riforma costituzionale del 2012 presenta molti problemi ermeneutici, soprattutto in relazione all'esigenza di trasformare il suo contenuto in una regola concreta di decisione⁴. Si può dire che in questo caso l'applicazione della novella costituzionale presuppone un processo di integrazione reciproca di concetti giuridici ed economici.

In tale contesto non può aiutare il brocardo *in claris non fit interpretatio* perché i termini "pareggio", "equilibrio", "ciclo economico" necessitano l'allargamento dell'orizzonte ermeneutico, non più limitato alla struttura linguistica della fattispecie normativa bensì impostato sulle conseguenze, confrontate con i valori costituzionalmente garantiti, che una data accezione economica può conferire alla decisione dei casi controversi.

Il dialogo tra giuristi ed economisti nell'ambito del diritto costituzionale fa parte del più ampio confronto tra diritto e scienza, relazione complessa e continuamente *in fieri* per effetto dell'evoluzione delle conoscenze umane. Tale confronto è ulteriormente complicato dal fatto che le tesi economiche non si fondano sulle certezze o sulle evidenze di altre scienze e sono notevolmente controvertibili, soprattutto quando – come nel caso del *fiscal compact* e delle vigenti regole europee – sono connotate da precisi indirizzi economici, in ciò divergendo dall'impianto "economicamente pluralista" della nostra Costituzione⁵.

E invero, i principi costituzionali riguardanti ad ampio spettro la materia economica, siano essi interni alla nostra Costituzione o convenzionalmente assunti, hanno una latitudine particolarmente ampia, e rappresentano, sul piano della gerarchia delle fonti, uno dei vertici della scala valoriale del nostro ordinamento giuridico. La primazia valoriale non è tuttavia assoluta ma deve convivere con altri valori fondanti del nostro ordinamento: chi è preposto a bilanciare tale convivenza, sia esso il legislatore o il giudice costituzionale, deve pertanto ben conoscere i significati impliciti dei precetti economici per valutarne correttamente l'interazione con gli altri valori costituzionali.

Dunque, nel bilanciamento propedeutico all'assunzione di decisioni, si verifica un intreccio di valutazioni giuridiche, molte delle quali devono avere il supporto dell'economista, supporto che – nella giurisprudenza – va tradotto in linguaggio giuridico.

Senza scendere (non è questa la sede e l'occasione) all'esame "assiologico" della connessione tra diritto ed economia⁶, non si può non prendere in considerazione il fenomeno della strana interrelazione tra giurista ed economista quando si dibattono questi temi.

⁴ Nel paragrafo il termine decisione viene utilizzato nella sua accezione più ampia riferita non solo al contesto giurisprudenziale ma anche all'esercizio delle funzioni legislative e amministrativa.

⁵ Cfr. sul punto O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in Il Mulino, Rivisteweb – Quaderni costituzionali Fasc. 3, settembre 2016.

⁶ Non convincono in proposito quelle tesi che demarcano nettamente le prospettive d'indagine nell'assunto che il punto d'arrivo del ragionamento giuridico sarebbe ontologicamente diverso da quello dell'economista: quello del secondo sarebbe causale, quello del primo di natura deontica. Nell'interpretazione dei valori finanziari di vertice del nostro ordinamento il problema dell'interprete è principalmente capire come le nuove regole finanziarie impattano sugli altri valori costituzionali e come debba avvenire il bilanciamento.

Spesso tale necessaria interrelazione evolve in una stranissima eterogenesi dei fini per cui il giurista tende a demandare all'economista quello che ritiene "sporco lavoro tecnico" (e che invece è il nucleo delle conoscenze alla base delle proprie valutazioni) e l'economista elabora questioni giuridiche che non sono nel suo DNA⁷.

Non è questo – mi pare di poter affermare – il tipo di dialogo che oggi abbiamo inteso con il prof. Bordignon e il prof. Giarda. Bordignon ci ha esposto una serie di profonde osservazioni critiche sull'impianto del federalismo fiscale e sulle nuove regole economiche introdotte con la novella costituzionale e con la legge rinforzata ed in molte di esse personalmente mi sono riconosciuto con la stessa intensità speculativa del loro Autore. Giarda invoca flessibilità e maggiore coraggio nelle decisioni della Consulta che manovrano la materia economica.

Entrambi partono da un assunto implicito del tutto condivisibile: i parametri costituzionali di natura economica sono parametri come gli altri, concorrendo a determinare i metavalori della nostra Carta costituzionale. Quindi la loro interrelazione con gli altri precetti costituzionali deve essere "scandagliata" a fondo, evitando che la naturale cautela della Consulta verso le prerogative del legislatore sconfini nella accettazione "*tout court*" di tutte le manovre finanziarie comunque articolate.

Le difficoltà oggettive di collegamento tra i concetti giuridici e quelli economici aveva spinto una parte della dottrina costituzionalista a ritenere che la novella del 2012 fosse inutilizzabile come strumento di sindacato costituzionale delle leggi, rappresentando il riflesso di una mera teoria economica che, in qualche modo, aveva avuto ingresso nell'Unione europea per essere poi recepita in Italia. Quanto meno le nuove norme non sarebbero state di immediata applicazione.

Questa opinione, che forse sarebbe anche stata 'comoda' per i giudici costituzionali, è stata palesemente sconfessata dalla storia. Basta guardare le questioni arrivate alla Corte

⁷ Chi guarda alle questioni giuridiche da una prospettiva economica chiede al giurista quale può essere la loro risoluzione, ma il giurista tende ad evitare il merito della questione a causa di un certo pregiudizio che lo porta a considerare determinate problematiche mere questioni tecniche estranee al ragionamento giuridico. In questo modo, però, si rifiuta un confronto di base che è, invece, consustanziale alla possibilità di enucleare regole efficaci per inquadrare e giudicare le fattispecie in cui la componente economico-finanziaria costituisce la premessa maggiore del procedimento logico. Consentitemi una reminiscenza personale. Ricordo che, negli anni '90, quando ci fu la riforma della Corte dei Conti (Legge 14 gennaio 1994, n. 20 – Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti – che, tra l'altro, limitò il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo a pochi atti di particolare rilievo; mentre potenziò ed estese il controllo successivo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni) qualcuno, in modo un po' rozzo, pensò che la trasformazione del controllo di legittimità in controllo sulla gestione comportasse essenzialmente la delega agli economisti di nuovi parametri di valutazione. Ma gli economisti ponevano comunque domande di tipo finalistico a noi giuristi come: a) a cosa serve questo tipo di valutazioni? b) quale deve essere la "forma" del controllo sulla gestione? c) qual è l'esito fisiologico del controllo sulla gestione? d) come collegare l'esame della performance ai bilanci pubblici? e) che tipo di magistratura è quella contabile che intende delegare il nucleo della funzione ad un terzo? Alcuni di noi rispondevano che erano gli economisti a dover elaborare il "metro" per misurare l'attività amministrativa. Gli economisti, a loro volta, replicavano che il "metro" è collegato a cosa serve la misurazione e che la misurazione dell'attività di un ministero non ha nulla a che vedere con quella di un ente locale e quella di quest'ultimo è molto diversa da una società partecipata; quindi – siccome il metro è unità di misura che trae la propria forza dalla sua universalità – il "metro unico" non poteva esistere e la "delega" non poteva essere espletata. Insomma gustosi "siparietti" che poi sono stati risolti dalla "filosofia delle cose" quando il legislatore e i vincoli europei hanno fortemente richiamato l'attenzione della magistratura contabile al controllo e al sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci pubblici.

da allora: sui temi oggetto della riforma c'è stata una fioritura, non solo del contenzioso Stato-Regioni, ma anche nell'ambito dei giudizi incidentali. È un dato di fatto comunque che sia lo Stato stesso a ricorrere continuamente alla Corte costituzionale per questioni inerenti ai bilanci delle Regioni, richiamando parametri europei e coordinamento della finanza pubblica, con buona pace della vecchia idea labandiana⁸ della legge di bilancio come legge meramente formale, in quanto priva di contenuti precettivi e conseguentemente non giustiziabile.

Ciò conferma l'assunto del prof. Pastori, secondo cui alcune implicazioni della riforma non ne consentono interpretazione e applicazione puramente formali, che priverebbero di effettività le statuizioni del giudice costituzionale.

Se si vuole evitare che le norme finanziarie diventino tiranne o meri postulati condizionanti, con la loro assiomaticità, lo sviluppo normativo di altre materie, tra le quali quelle afferenti alla garanzia dei diritti sociali pretensivi, bisogna intrinsecamente ammetterne la sindacabilità.

3. La formazione delle leggi e l'art. 81

In tema di discrezionalità del legislatore in materia finanziaria la posizione tradizionale della Consulta, tralaticciamente ripresa in un gran numero di sentenze, è nel senso che la determinazione delle risorse e delle relative modalità di impiego non sia sindacabile in sede costituzionale se non in relazione all'«uso arbitrario e irragionevole» in ordine all'attuazione dei valori di natura sociale incorporati nella nostra Costituzione.

È utile ricordare in proposito come l'art. 81 Cost. sia inserito nella Parte II, Titolo I, Sezione II inerente alla formazione delle leggi, funzione attribuita alle Assemblee parlamentari e al Governo.

Ciò ha avuto indubbia importanza sull'atteggiamento di cautela assunto dalla Consulta la quale ha più volte affermato che il giudizio costituzionale non può sovrapporsi a tale discrezionalità ma può censurare la palese irragionevolezza o sproporzione⁹ del suo esercizio oppure la patente violazione dei procedimenti formali previsti dall'ordinamento per la formazione della legge.

D'altronde la materia delle politiche di bilancio e la conseguente allocazione e distribuzione delle risorse per la cura degli interessi della collettività sono settori in cui si sviluppa più liberamente la discrezionalità del legislatore, anche per effetto della "naturale" limitatezza

⁸ Paul Laband nella sua opera fondamentale (*Das Staatsrecht des deutschen Reiches; Il diritto pubblico dell'impero tedesco*; pubblicata in più edizioni tra il 1876 e il 1914) sostenne, tra l'altro, che la legge di approvazione del bilancio aveva carattere di mera approvazione formale, essendo il bilancio un atto intrinsecamente amministrativo, di competenza del potere esecutivo.

⁹ La sentenza n. 85 del 2013 – sebbene emanata in una materia diversa da quella finanziaria – ricorda che: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

dei fondi disponibili che impone delle scelte nelle modalità di intervento e nella quantificazione finanziaria.

Anche da un punto di vista assiologico, le difficoltà che emergono da una ponderazione delle scelte in termini finanziari sono visibili *ictu oculi* se solo si riflette sul fatto che il giudizio di conformità-difformità nell'ambito del processo costituzionale è effettuato in relazione a valori e principi, enunciati con un contenuto normativo a livello di generalità molto alto. Proprio tale conformazione rende tecnicamente complesso il raffronto tra la legge a contenuto finanziario e il parametro costituzionale inerente alla tutela dei diritti sociali, soprattutto quando i termini relazionali si collocano in un rapporto variegato ed eterogeneo.

E tuttavia le scelte legislative afferenti alla tutela in termini finanziari dei diritti dei cittadini, soprattutto nei periodi di crisi caratterizzati da disagio economico e sociale che colpisce fasce vaste della popolazione, finiscono per catalizzare sempre più spesso i ricorsi incidentali e in via d'azione verso ambiti di giustizia costituzionale coinvolgenti la problematica della trasparenza e dell'equilibrio dell'esercizio della discrezionalità legislativa. Si tratta di un problema che investe profondamente i profili di effettività della giustizia costituzionale quando l'allocatione e l'utilizzazione delle risorse viene praticata dal legislatore con meccanismi apodittici e con relazioni di accompagnamento ai disegni di legge non di rado tautologiche.

4. Il sindacato della Corte costituzionale sulle norme aventi contenuto finanziario

Non si può trascurare in questo contesto la necessità di sindacare, almeno sotto il profilo metodologico, anche l'istruttoria legislativa in materia finanziaria in un settore fortemente monopolizzato dal potere dell'esecutivo.

Concetti come pareggio di bilancio ed equilibrio finanziario non possono essere utilizzati come argomento per aggirare il rispetto di altri parametri costituzionali: essi possono valere soprattutto come presupposti dell'attività degli organi legislativo ed esecutivo per evitare il crearsi di situazioni patologiche che, a loro volta, ridonderebbero sul corretto perseguimento delle politiche pubbliche.

Infatti, se i valori in gioco sono astrazioni ricavate dalla nostra Carta costituzionale, non è possibile organizzarli in gerarchie fisse: i loro rapporti non possono essere determinati una volta per tutte e si atteggianno in modo mutevole e asimmetrico in relazione alla fattispecie che di volta in volta si presenta. Certamente l'evoluzione della concezione dei diritti fondamentali come valori metalegislativi, riconosciuti dalla Costituzione quali istanze assiologiche di controllo delle scelte del diritto positivo, diventa un criterio guida sia per il legislatore, sia per il giudice costituzionale che nel bilanciamento dei valori deve ritenerlo, pur all'interno del diritto positivo e senza creare categorie di valori tiranni, tendenzialmente prevalente. Ma anche questo tendenziale *favor* per i diritti sociali sarebbe di fatto vanificato se le scelte economiche effettuate a monte costituissero un "*a priori*" intangibile.

Se il sindacato di tali scelte deve necessariamente considerarsi ammissibile, esso assume un connotato formalmente e sostanzialmente peculiare perché colpire una norma finanziaria significa avere riguardo ai suoi effetti specifici sulla dinamicità dello scenario nor-

mativo interessato e non nello statico programma della maggior parte delle disposizioni giuridiche¹⁰.

La consapevolezza che il sindacato sulle scelte finanziarie del legislatore non possa limitarsi ad una serie di moniti finalizzati a tutelare i principi costituzionali eventualmente incisi dalla norma finanziaria ha indotto in tempi recenti una evoluzione della tutela degli interessi sociali protetti dalla nostra Costituzione.

Questa evoluzione talvolta si concreta nell'enunciazione di vincoli di metodo per il legislatore finanziario, finalizzati a prevenire situazioni di squilibrio; altre volte viene abbandonato lo schema binario accoglimento-rigetto per affermare la doverosità, da parte del legislatore, di assumere ulteriori disposizioni dirette al ripristino dell'equilibrio o della situazione di garanzia dei diritti sociali eventualmente lesi¹¹.

Il principio dell'equilibrio dinamico in particolare è stato definito come lo strumento per «garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015) anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali nei futuri esercizi. In sostanza si tratta di «rimodulazioni diacroniche» delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali¹².

L'evoluzione della finanza pubblica, ancor più sotto la spinta della crisi economico-finanziaria, ha prodotto una forte concentrazione di poteri e di compiti sul Ministero dell'economia e delle finanze, sia in ambito nazionale che in sede europea.

¹⁰ In tale prospettiva non sembrano appropriate tipologie di sindacato come quelle previste dall'ordinamento costituzionale francese (cfr. *Conseil constitutionnel* 27 dicembre 2001) che culminano nel cosiddetto accertamento dell'«errore manifesto» cioè dello scostamento definitivo degli andamenti finanziari dalle previsioni. Se è giusto perseguire il riequilibrio in caso di sopravvenienze pregiudizievoli per l'equilibrio, il concetto di errore manifesto sembra inappropriato per due ordini di motivi: a) da un lato, per una contiguità logica al cosiddetto «senno del poi», cioè alla consapevolezza tardiva del «vizio costituzionale» la quale non appare congruente con il confronto in astratto tra disposizione impugnata e parametro costituzionale; b) dall'altro, perché il problema della incostituzionalità della norma finanziaria non riguarda la presenza o meno dell' «errore» (che si scopre attraverso il sindacato costituzionale in modo non dissimile da altre tipologie di fattispecie) bensì la necessaria ponderazione dei suoi effetti sugli equilibri del bilancio soprattutto in tema di sostenibilità complessiva. Quindi, piuttosto che di errore manifesto si deve parlare di conciliazione degli effetti del doveroso sindacato costituzionale con i suoi profili attuativi. Per quel che si dirà più diffusamente in prosieguo, appare più congruente il ricorso al principio cosiddetto dell'equilibrio dinamico, il quale – prendendo atto della peculiare natura delle situazioni finanziarie – stabilisce la debenza da parte del legislatore di procedure di rimedio e di rettifica degli squilibri venutisi a determinare per effetto di una norma, già originariamente viziata, anche in esercizi successivi a quello in cui ne viene dichiarata l'incostituzionalità.

¹¹ Così, con riguardo alla necessità di rimediare agli effetti finanziari di declaratorie di incostituzionalità, è stato affermato il potere-dovere del legislatore di intervenire anche in esercizi successivi a quello in cui viene accertato il *vulnus*. La sentenza n. 10 del 2015 afferma che è consentito «al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 19669, e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» mentre la sentenza n. 155 del 2015 stabilisce che il principio dell'equilibrio dinamico «essendo strettamente connesso al principio di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, [...] può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi». Tali tipologie di pronunce non costituiscono neppure additive di principio vere e proprie perché fanno salva la discrezionalità del legislatore nelle future disposizioni finanziarie, riducendone la portata solo nei limiti costituzionalmente necessari.

¹² In tal senso sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015.

Ma proprio questa situazione “monopolistica” delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale – non di rado – si è concentrato sulla istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria.

Così in tema di meccanismo perequativo delle pensioni, il congelamento disposto dallo Stato è stato ritenuto non conforme a Costituzione perché la legge «si limita a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”, senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall’art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante “Legge di contabilità e finanza pubblica” (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale “puntualizzazione tecnica” dell’art. 81 Cost.). L’interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l’adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest’ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.»¹³.

Al contrario, l’istruttoria finanziaria è stata ritenuta appropriata – almeno nella fase iniziale del blocco – nella contrattazione collettiva: «Si prefigura, in tal modo, sia per la parte normativa, sia per quella economica, una spiccata dimensione programmatica della contrattazione collettiva. A conferma di una natura dinamica, tipica dei meccanismi di rinnovo dei contratti collettivi, si possono osservare le interrelazioni degli stessi con la manovra triennale di finanza pubblica, secondo le cadenze scandite dall’art. 11, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e secondo i criteri indicati dall’art. 17, comma 7 della stessa legge»¹⁴.

Analogamente in tema di trattenimento in servizio dei docenti universitari: «Come risulta sia dai lavori preparatori della legge di conversione sia dalla Nota di lettura n. 57, redatta dal Servizio del bilancio del Senato, dedicata all’impugnato art. 1, tali indicazioni sono state rispettate. L’adozione delle misure contenute nell’art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, è corredata dalla relazione tecnica prescritta dall’art. 17 della legge n. 196 del 2009 e contiene anche il quadro analitico delle proiezioni finanziarie almeno decennali, prescritto dal

¹³ Sentenza n. 70 del 2015.

¹⁴ Sentenza n. 178 del 2015.

citato art. 17. A margine della tabella relativa agli anni 2014-2018, è chiaramente indicato che, dopo l'anno 2018, gli oneri mostrano un andamento decrescente, per il progressivo venir meno delle maggiori erogazioni dovute all'anticipo delle liquidazioni per trattamenti di fine servizio. Inoltre, dalla relazione tecnica risulta che le modifiche apportate dalla legge di conversione non incidono sugli oneri indicati dal comma 6 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge. I minori oneri correlati, con riferimento al periodo indicato, alla mancata abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati, i cui provvedimenti di mantenimento in servizio non risultavano perfezionati, sono idonei a compensare i maggiori oneri discendenti dalle modifiche che hanno interessato gli avvocati dello Stato, la cui consistenza numerica è, peraltro, piuttosto contenuta nell'ambito del comparto di riferimento. Poiché gli adempimenti prescritti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 sono stati soddisfatti, i conteggi svolti in relazione alla spesa e le previsioni effettuate non appaiono implausibili (sentenza n. 214 del 2012), con conseguente esclusione della violazione dell'obbligo di copertura finanziaria»¹⁵.

A ben vedere, ove non fosse consentito alla Consulta questo sindacato sulla istruttoria legislativa in materia finanziaria, sarebbe impossibile effettuare il bilanciamento tra i valori ricollegabili agli interessi finanziari e quelli enunciati nella nostra Carta – ivi compresi quelli di vertice – poiché mere rilevazioni finanziarie di carattere statistico e assiomatiche valutazioni formulate dagli ambienti in cui si programmano le politiche pubbliche diverrebbero presupposto anziché oggetto del bilanciamento. In un contesto storico in cui viene privilegiata ad ogni costo la ricerca del consenso dell'elettore (si pensi al “mantra” dell'abbattimento delle tasse e alla concessione di estemporanei benefici settoriali) piuttosto che il percorso ottimale per raggiungere l'obiettivo socialmente rilevante si scadrebbe in un particolare relativismo incompatibile con la oggettività dei valori presenti nella nostra Carta costituzionale. Essi verrebbero sostituiti con quelli che Mengoni chiamava “valori medi della coscienza comune”.

5. Il sindacato della Corte costituzionale in tema di relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali e il finanziamento delle prestazioni sociali

Nella stessa giurisprudenza costituzionale, almeno per un certo periodo, la tematica della garanzia dei diritti fondamentali si è sviluppata indipendentemente da quella delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie: la garanzia dei diritti fondamentali è parsa indefettibile; ad esempio le interpretazioni estensive della legislazione a tutela dei portatori di handicap si sono evolute in modo lineare senza intercettare il principio della sostenibilità economica e senza curarsi di un sistemico inserimento degli effetti delle pronunce nella legislazione finanziaria.

Nella materia del contenimento della spesa pubblica, invece, la logica dei tagli lineari è stata il più delle volte tollerata, facendo spesso ricorso al carattere della temporaneità in nome degli interessi finanziari sottesi alla tutela della finanza pubblica allargata e al rispetto dei vincoli europei.

¹⁵ Sentenza n. 133 del 2016.

Si è venuto così a creare un fenomeno che può essere metaforicamente reso come se, nell'albero della giurisprudenza, si fossero allargati ipertroficamente, in contemporanea, a sinistra, il ramo dei diritti e, a destra, quello del rigore finanziario.

Tale lineare allontanamento ha condotto allo sviluppo di filoni giurisprudenziali unidirezionali autonomi ed incomunicanti fin quando la struttura di alcuni ricorsi in via d'azione e incidentali non hanno costretto la Consulta a confrontare, ed in qualche modo a conciliare, le diverse linee di sviluppo.

Gli astrofisici hanno ipotizzato il fenomeno del tunnel spazio-temporale¹⁶, per cui la piegatura dello spazio-tempo farebbe avvicinare porzioni dell'universo che invece tendono ad allontanarsi nella loro illimitata espansione. Non so se questa immaginifica ipotesi sarà mai provata ma, ultimamente, mi è capitato di analizzare una questione che mi ha ispirato questa metafora. Si tratta dell'assistenza nelle scuole ai ragazzi disabili, che praticamente si sostanzia nel trasporto e nell'assistenza in aula.

Nel caso in esame, il nucleo incomprimibile dell'assistenza del disabile era stato puntualmente identificato sia dal legislatore nazionale che da quello regionale: esso era coesistente ad una serie di adempimenti coordinati, tra i quali la quantificazione preventiva del finanziamento per il trasporto a scuola e per l'assistenza individuale nell'aula scolastica. In particolare, era prevista una analitica programmazione del fabbisogno finanziario¹⁷ attraverso l'individuazione degli oneri sulla base dell'annualità scolastica antecedente e delle nuove iscrizioni (preventivamente presentate per l'esercizio di riferimento) e la copertura economica ripartita tra Regione e Provincia al 50%.

La questione di legittimità costituzionale nasceva in via incidentale da un giudizio amministrativo vertente su aspetti organizzativi e sulla quantificazione dei fondi da destinare all'attuazione di un servizio pubblico, nel quale la Provincia invocava, in sostanza, il rispetto della legge regionale di cofinanziamento del servizio¹⁸. La regola del cofinanziamento alla pari era stata indirettamente modificata, *rectius* condizionata, dalla disposizione impugnata che consentiva alla Regione di modulare la percentuale di finanziamento secondo le disponibilità economiche del momento. Il finanziamento di parte regionale veniva allocato in una posta contabile "promiscua", nella quale convivevano spese di carattere facoltativo ed obbligatorio, di talché rimaneva attribuita alla Regione in sede amministrativa la determinazione

¹⁶ Il ponte o cunicolo spazio-temporale è una ipotetica caratteristica topologica dello spaziotempo che è essenzialmente una "scorciatoia" da un punto dell'universo a un altro, che permetterebbe di viaggiare tra di essi più velocemente di quanto impiegherebbe la luce a percorrere la distanza attraverso lo spazio normale.

¹⁷ Fin dal d.P.R. n. 616 del 1977 il finanziamento parziale del diritto allo studio era passata alle Regioni, mentre i profili attuati erano affidati agli enti locali. Nel caso in esame, era coinvolta in particolare, per le scuole superiori, la Provincia, attraverso un'apposita programmazione il cui conseguente finanziamento era ripartito dalla stessa legge regionale al 50% tra Regione e Provincia.

¹⁸ La legge regionale era molto precisa in merito agli standard di assistenza: si basava su una programmazione annuale che individuava non solo gli studenti ancora bisognosi di assistenza nelle classi superiori, ma anche quelli che vi avrebbero fatto ingresso per la prima volta; era insomma conforme ai principi fondamentali della contabilità, vale a dire previsione e rendiconto.

concreta del contributo, secondo modalità percentuali interdipendenti in ragione delle promiscue finalità dello stanziamento di bilancio¹⁹.

Da questo contenzioso in tema di relazioni finanziarie tra enti territoriali il TAR rimettente aveva individuato una questione di costituzionalità che può essere così sintetizzata: può l'erogazione di servizi di base così importanti essere subordinata ad un fatto quale la appostazione nel bilancio (all'interno della quale l'amministrazione regionale può assumere – come in effetti verificatosi – decisioni lesive del diritto alla assistenza del disabile), da una legge regionale attraverso una posta promiscua? Applicando la disposizione impugnata, il TAR avrebbe dovuto, in pratica, sancire la prevalenza della discrezionalità allocativa sul finanziamento della prestazione sociale di rango primario.

La Regione si era peraltro difesa invocando il principio di equilibrio del proprio bilancio ex art. 81: l'assistenza al disabile sarebbe stata condizionata dalla sostenibilità economica dei relativi oneri finanziari.

Tornando alla nostra metafora, da un lato il dubbio del giudice rimettente si alimentava da quel filone giurisprudenziale che tutela indefettibilmente il nucleo essenziale dei diritti della persona; dall'altro veniva eccepito dalla convenuta Regione il principio di sostenibilità economica quale limite intrinseco al finanziamento dell'assistenza al disabile.

L'esito della vicenda è contenuto in una sentenza in corso di deposito ma vi posso fin d'ora anticipare che i separati indirizzi giurisprudenziali si sono dovuti confrontare e che – con riguardo alla concreta fattispecie – è stata riconosciuta la prevalenza di uno dei due²⁰.

Peraltro, la illustrata vicenda è inquadrabile anche in un altro fenomeno finanziariamente collegato: la trasposizione – attraverso i tagli ai finanziamenti – della responsabilità politica della riduzione delle prestazioni sociali dal livello centrale a quello dell'ente territoriale di base²¹. In pratica, un taglio lineare operato a livello centrale si riflette sugli enti territoriali e si riverbera sul livello dei servizi.

Accanto alla tutela del nucleo incompressibile dei diritti, altri parametri costituzionali come la ragionevolezza e il buon andamento si sono affacciati al processo costituzionale attraverso il meccanismo della rimessione incidentale.

¹⁹ Nel tempo i contributi della Regione erano così diventati fluttuanti ed imprevedibili; la Provincia lamentava che, nell'ultimo quinquennio, un anno ammontassero al 9%, un altro anno al 18%, un altro ancora al 33%.

²⁰ Nella sentenza n. 275 del 2016, la cui decisione è antecedente al Convegno ma è stata successivamente depositata si afferma – tra l'altro – che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Il ragionamento si snoda sinteticamente su questa direttrice: 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, poiché così definito esso è tutt'uno con il finanziamento. La Consulta ha sottolineato come il principio dell'equilibrio del bilancio non sia sinonimo di taglio lineare; anzi, il nucleo incompressibile dei diritti, come l'assistenza scolastica dei disabili quale declinata dalle disposizioni statali e regionali, costituisce una spesa costituzionalmente doverosa, garantita dalla primazia rispetto ad altri interventi non assistiti da analoga priorità.

²¹ Fenomeno illustrato con dovizia di particolari da L. Antonini in un recente convegno a Perugia, Profili costituzionali della contabilità pubblica, Università degli Studi di Perugia, 26 settembre 2016. Atti in corso di pubblicazione a cura del Seminario di formazione permanente della Corte dei conti.

Anche in questi casi il detonatore è costituito dal controverso rapporto finanziario tra Regioni e Province, implementato dalla radicale riforma di queste ultime che doveva gradualmente portarne alla soppressione mediante l'abortita riforma costituzionale.

La crisi economica e i tagli alla finanza pubblica, che hanno colpito in modo virulento gli enti territoriali, hanno concentrato gli effetti più incisivi nei confronti degli enti più deboli, appunto le sopprimende – ma non più sopresse – Province.

Fino all'avvento della crisi economica il rapporto tra il principio di autonomia degli enti territoriali e la garanzia dei diritti fondamentali era analizzato soprattutto sotto il profilo antitetico e autorevole dottrina aveva concluso che – pur non esistendo valori “tiranni” nella nostra Carta costituzionale – i diritti della persona devono avere tendenzialmente la prevalenza²².

Più di recente, tuttavia, tale rapporto si presenta nel giudizio costituzionale più in termini di sinergia delle tutele che di antagonismo, sia quando è lo Stato a sollevare questioni nei confronti degli enti locali, sia quando questi ultimi lamentano un pregiudizio subito nel finanziamento di servizi di carattere primario (per esempio del servizio sanitario regionale).

In due casi venuti all'evidenza della Consulta, su rimessione del TAR Piemonte, sono stati colpiti stanziamenti di bilancio della Regione che avevano portato riduzioni dei finanziamenti storici fino all'80% e quindi in misura del tutto irragionevole²³.

In tale contesto è stato ritenuto leso anche l'art. 97 Cost. in considerazione del fatto che una tale percentuale di riduzione pregiudica l'utilizzazione del minuscolo finanziamento conservato in ragione della intrinseca inidoneità ad un proficuo progetto d'impiego²⁴.

Sotto il profilo della ragionevolezza è caduto anche il nuovo criterio di riparto dei trasferimenti statali ai comuni, già ricordato dal prof. Giarda²⁵.

²² Osserva G. Silvestri che i diritti fondamentali della persona (e tra questi i diritti sociali) non devono mai essere posposti rispetto ai diritti delle comunità. G. Silvestri, *Riparto di competenze tra stato e regioni e tutela dei diritti fondamentali*, estratto dal volume: *Alle frontiere del diritto costituzionale – scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè editore, 2011.

²³ Cfr. sentenze n. 10 del 2016 e n. 188 del 2015. In particolare la irragionevolezza veniva individuata nella dimensione del taglio in assenza di qualsiasi misura di ristrutturazione del servizio.

²⁴ Cfr. sentenza n. 10 del 2016. In effetti il lungo periodo di gestazione di riforma delle Province, poi abortito, ha provocato un fenomeno diffusissimo in ambito nazionale di scarsa o mancata utilizzazione del personale comunque retribuito. In sostanza le spese rigide hanno finito per assorbire in larga parte le risorse necessarie per realizzare i servizi di istituto.

²⁵ Sentenza n. 129 del 2016. Anche se in questo caso la Corte costituzionale censura prevalentemente il mancato coinvolgimento degli enti locali nel riparto dei trasferimenti, il ricorso incidentale è stato accolto anche in riferimento all'art. 3 della Cost.: «La dinamica del contesto legislativo rivela, dunque, come la disposizione censurata operi quale deroga all'ordinario procedimento di riparto dei fondi erariali: una deroga circoscritta al solo anno 2013 per il sopprimendo Fondo sperimentale di riequilibrio e funzionale all'avvio del nuovo regime basato sul Fondo di solidarietà comunale, già contestualmente istituito con la medesima legge di stabilità per il 2013 abrogativa del primo. Tuttavia, neppure tali caratteristiche – che inducono a qualificare la deroga disposta dalla norma impugnata come transitoria ed eccezionale – consentono di superare le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente. Il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.».

6. Il principio dell'equilibrio dinamico come stanza di compensazione della sostenibilità economica e della garanzia delle prestazioni sociali

Certo è, comunque, che sul tema del *welfare* continua ad agitarsi la forte dialettica tra il principio della sostenibilità economica e quello di incomprimibilità di alcune prestazioni sociali.

I fautori dei tagli lineari osservano che comunque le risorse pubbliche sono limitate e il catalogo dei diritti fondamentali pretensivi è tanto vasto da rendere talvolta necessarie riduzioni indiscriminate degli stanziamenti di bilancio.

Per di più, secondo questo orientamento di pensiero la dichiarazione di illegittimità delle norme afferenti alle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, in ragione delle modalità temporali della loro adozione – generalmente successive alla attuazione dei singoli bilanci – produrrebbero *ex se* ulteriori motivi di squilibrio quando un ente fosse riconosciuto debitore di rilevanti somme finanziarie.

Le questioni dipendenti dalle relazioni tra i principi in esame e la ricerca di formule di bilanciamento che rendano possibile una convivenza degli stessi anche in fattispecie di intrinseca collisione fanno emergere, soprattutto nella giurisprudenza più recente, l'importanza di concetti quali l'equilibrio dinamico (o tendenziale) del bilancio e quello di continuità tra gli esercizi finanziari.

L'esigenza di comporre la dicotomia tra vincoli finanziari e garanzia dei servizi sociali, non comporta che la Consulta possa divenire il legislatore positivo nel senso pieno della parola; di qui le forti cautele che la stessa Corte costituzionale adotta in riferimento al sindacato sull'esercizio del potere allocativo delle risorse, del quale viene pienamente riconosciuta l'appartenenza al Governo e al Parlamento.

In questa prospettiva devono essere letti gli strumenti apprestati dal giudice costituzionale per incidere in via indiretta, e per così dire metodologica, sulla dinamica legislativa: così, ad esempio, rimuovendo *ex post* disposizioni illegittime e producendo "effetti doverosi" per il legislatore. Ciò proprio attraverso il richiamo al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, inteso come fonte di doverosi adempimenti "riequilibratori" della legislazione, mediante i quali si combinano e si conciliano il potere discrezionale di allocazione delle risorse pubbliche nei bilanci e il dovere di considerare in detto contesto, anche con modalità dilazionate nel tempo, gli effetti finanziari derivanti da pronunce della Consulta non immediatamente sostenibili.

Il principio dell'equilibrio dinamico o tendenziale nasce nella giurisprudenza costituzionale per affermare la doverosità da parte del legislatore di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli esercizi successivi a quello di competenza in cui sorge la questione di costituzionalità²⁶.

La sua affermazione – ed in tal senso si sta sviluppando la giurisprudenza più recente – tende anche a rendere emendabili nel tempo le patologie, costituzionalmente accertate, del

²⁶ Cfr. sentenza n. 384 del 1991.

bilancio in termini di equilibrio, cioè a raggiungere lo scopo previsto dalla norma priva di copertura attraverso successive disposizioni redatte in conformità del predetto principio.

Da un punto di vista assiologico, infatti, la mancata copertura non collide con il principio, di cui eventualmente la norma impugnata costituisce attuazione, bensì con le modalità dalla stessa previste, le quali – impregiudicata l'importanza dell'obiettivo perseguito dal legislatore – sono idonee a provocare un pregiudizio sia in termini di fattibilità dell'obiettivo stesso (assoluta mancanza di copertura), sia con riferimento all'equilibrio complessivo del bilancio, la cui conseguenza si riverbererebbe in senso negativo sull'attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali.

L'obbligo costituzionalmente dichiarato di ripristinare l'equilibrio di bilancio comporta dunque il dovere, da parte del legislatore, di inseguire continuamente un'armonica simmetria tra risorse disponibili e pubblici interventi, sia quando le cause della turbativa sono esogene, sia quando sono indotte da un deficitario rapporto tra obiettivi programmati e capitali impiegati.

L'impiego di questo principio nel sindacato costituzionale, che trascende il carattere tradizionalmente statico del giudizio sulle leggi, è possibile in ragione delle caratteristiche della finanza pubblica ed in particolare di quel "carattere ontologico" della materia che viene denominato «principio di continuità del bilancio». Tale principio comporta il collegamento degli esercizi sopravvenienti nel tempo con quelli precedenti, in modo concatenato e coerente.

Il principio dell'equilibrio dinamico, in ragione della continuità degli esercizi finanziari, risulta pertanto «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale», rimediando con modalità diacroniche, agli squilibri già verificatisi per effetto dell'applicazione di norme viziate prima della loro caducazione e a quelli che si verificherebbero, nel caso in cui la norma viziata sotto il profilo della copertura non fosse opportunamente corretta in sede di riproposizione²⁷.

Corollario di quanto detto è che sono proprio le caratteristiche intrinseche della materia finanziaria e contabile a rendere possibile l'affermazione dei precetti costituzionali in questa prospettiva dinamica e a consentire la copertura attraverso una scansione nel tempo di alcuni oneri che derivano dalle pronunce della Corte costituzionale, ivi compresi quelli di natura sociale²⁸.

Sull'esposta problematica incidono alcune variabili importanti tra le quali l'esistenza o meno, nelle ordinanze di rimessione o nei ricorsi, del richiamo ai parametri costituzionali di natura finanziaria, la disponibilità degli stessi da parte del Giudice delle leggi quando negli

²⁷ Cfr. sul punto la già citata sentenza n. 10 del 2015: «[la rimodulazione degli effetti temporali al momento di pubblicazione della sentenza] consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» e la successiva n. 155 del 2015 «esso può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi».

²⁸ Cfr. in senso conforme l'audizione del Ragioniere generale dello Stato del 14 luglio 2015 davanti alle Commissioni Riunite Camera e Senato.

atti di causa non risulti alcun elemento appropriato di valutazione, le modalità con cui tenere in considerazione i principi dell'equilibrio finanziario nelle diverse fattispecie processuali.

Dunque, il principio secondo cui la ricerca dell'equilibrio dinamico è di competenza del legislatore, il quale lo deve realizzare nel rispetto dei vincoli di spesa e delle priorità, non può essere inteso come autorizzazione ad aggirare prescrizioni puntuali della Consulta: pur dilazionato nel tempo, l'adempimento finanziario del legislatore deve comunque intervenire.

Emblematica in tal senso è la vicenda del blocco della perequazione pensionistica: dopo un monito inascoltato dal legislatore formulato con la sentenza n. 316 del 2010, la successiva sentenza n.70 del 2015 ha dichiarato incostituzionale il prolungamento del blocco. Nella motivazione la Corte costituzionale censura la mancata istruttoria finanziaria da parte dello Stato, richiamandolo agli obblighi di trasparenza e ai principi di proporzionalità che emergono in materia nello stesso art. 17 della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009.

Questa considerazione serve a chiarire un equivoco che si verifica spesso nel linguaggio politico e dei *mass media* quando si parla di "sterilizzazione finanziaria" delle decisioni della Corte costituzionale. Quando le sentenze non sono specificate negli effetti finanziari, è naturale che al legislatore rimanga un margine di interpretazione per la loro concreta attuazione: al contrario, quando la legge successiva ripropone degli enunciati colpiti dal Giudice costituzionale, può aversi una vera e propria violazione del giudicato.

Una situazione *borderline* in ordine alla quale non è opportuno esplicitare giudizi di merito in quanto tema di controversa attualità, è quella del decreto legge n. 65 del 2015, emanato per attuare i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 precedentemente richiamata. In questo caso il legislatore non ha adottato un provvedimento legislativo a rime obbligate, ma ha precisato – già nella motivazione del decreto legge – la necessità di interpretare la sentenza della Corte, alla luce delle dimensionate possibilità di copertura. In tale prospettiva, la pronuncia della Consulta è stata interpretata come una additiva di principio e la rivalutazione delle pensioni, sempre prendendo a riferimento alcuni enunciati della sentenza, è stata circoscritta secondo criteri sociali più ragionevoli di quelli previsti dalla norma incostituzionale, adottando tuttavia quantificazioni ridotte (anche attraverso il richiamo al concetto di salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni) rispetto alle potenziali accezioni del dispositivo della sentenza stessa. Le modalità di attuazione, così ermeneuticamente rimodellate, sono state redatte attraverso una ponderazione con i vincoli di finanza pubblica anche pluriennali²⁹.

²⁹ Emblematici in tal senso alcuni passi del decreto: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 [...] Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire il valore dei trattamenti pensionistici e di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali al fine di sostenere i redditi dei cittadini e delle famiglie; [...] Art. 1 Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni 1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale [...].», all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni: 1) il comma 25 è sostituito dal seguente: 100, 40 e 25 [...]. Restano fermi i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Dalla lettura del decreto si evince con chiarezza l'assunto di base, consistente nella consapevolezza dell'insufficienza delle risorse idonee a garantire in modo integrale la tutela accordata dalla pronuncia della Corte costituzionale e nell'esigenza di darvi comunque attuazione.

Impregiudicata ogni valutazione sulla conformità ai parametri costituzionali di detto decreto legge, è utile notare, ai fini della presente riflessione, che in tale contesto il criterio equilibratore delle antagoniste esigenze diventa proprio il principio dell'equilibrio dinamico di bilancio relazionato agli obiettivi di finanza pubblica, il quale consente di collegare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni ai saldi di finanza pubblica e al pertinente assestamento delle previsioni di bilancio per l'esercizio in corso e per quelli successivi, dilazionandosi in tal modo gli effetti della sentenza n. 70 del 2015.

Ferma restando la complessità della materia, alcune notazioni conclusive si possono trarre dalle più recenti decisioni della Consulta: la discrezionalità del legislatore nella allocazione e destinazione delle risorse pubbliche, in particolar modo quelle rivolte a soddisfare esigenze sociali, deve essere esercitata all'interno di una istruttoria legislativa chiara e tecnicamente adeguata, secondo principi di trasparenza indefettibili in questa materia, che interseca nuclei essenziali della nostra Costituzione repubblicana.

In tale contesto è auspicabile il perfezionamento di un meccanismo circolare virtuoso tra Corte costituzionale e legislatore di modo che il secondo renda ostensibile il bilanciamento effettuato tra i valori in considerazione e la prima definisca con chiarezza gli effetti delle proprie pronunce. Di questa esigenza vi è un'eco fedele nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato del 14 luglio 2015 di fronte alla Camera nella quale, tra l'altro, è stata sottolineata l'esigenza di dare un riscontro di tipo economico e finanziario alle sentenze della Consulta «che a loro volta possono essere di principio o contenenti oneri specificati». Ciò comporta – secondo il Ragioniere – la redazione di «un bilancio che, anche nella sua funzione informativa, sia maggiormente orientato a rappresentare le finalità delle politiche adottate e possa promuovere un maggiore controllo sui risultati della spesa».

7. Autonomie territoriali e federalismo fiscale, sostenibilità delle prestazioni sociali, responsabilità di mandato dei vari livelli di governo: il prisma delle loro molteplici relazioni

L'angolo visuale della nostra indagine mostra – come già osservato – l'interdipendenza di concetti e valori, che non si limita a relazioni di tipo oppositivo o alternativo ma è connotata da una configurazione a geometria variabile in cui i sottesi interessi possono procedere – con riguardo alle concrete situazioni sottoposte al Giudice costituzionale (e, in prima battuta, allo stesso legislatore) – in modo unidirezionale o eterogeneo o contrapposto. Viene così a determinarsi un indefinito numero di tracciati concettuali subordinati l'uno

Il provvedimento di assestamento per l'anno 2015 e le previsioni di bilancio per gli anni successivi terranno conto degli effetti della richiamata sentenza della Corte costituzionale e del presente articolo».

all'altro ciascuno dei quali è definito proprio con riguardo alla suddetta geometria variabile. Vi sono, insomma, dei flussi di interessi che danno vita a flussi di rapporti giuridici cosicché è solo attraverso la composizione ermeneutica della loro interconnessione che si può effettuare un proficuo bilanciamento di valori, necessario a determinare la soluzione del caso concreto.

In primo luogo la interrelazione dei principi di valorizzazione delle autonomie territoriali e delle garanzie delle prestazioni essenziali fornisce un forte impulso, nell'attuale contesto di ristrettezze economiche e di sostanziale inattuazione della legge n. 42 del 2009, alla problematica inerente alla imparzialità dello Stato nel regolare e gestire i flussi finanziari verso le Regioni e gli enti locali.

Il sostanziale accentramento della disciplina tributaria e dei processi di riscossione e devoluzione agli enti territoriali dei tributi³⁰ ha posto un problema in termini di imparzialità dello Stato nel distribuire le risorse in modo congruente con gli obiettivi del federalismo fiscale.

Le variabili che hanno indotto una sempre più frequente invocazione dell'art. 3 della Costituzione nei ricorsi in via d'azione delle Regioni contro lo Stato possono essere così sintetizzate: a) contenziosi aventi come base la mancata o erronea attribuzione dei tributi di propria competenza riscossi dallo Stato; b) mancata individuazione delle risorse destinate alla perequazione e di quelle che dovrebbero essere assoggettate al principio di permanenza sul territorio di esazione; c) contenzioso in ordine alle risorse aggiuntive attribuite dallo Stato.

Sotto il profilo sub c), in particolare, occorre considerare che negli ultimi anni le risorse destinate agli enti territoriali hanno subito un andamento peggiorativo rispetto a quelle confluite nel bilancio statale. Contemporaneamente tendono ad accentuarsi gli interventi diretti dello Stato sui singoli territori regionali di guisa che la destinazione di risorse può subire rilevanti alterazioni rispetto agli originari scopi della riforma federalista.

Allo stato, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere necessario il coinvolgimento delle Regioni, di regola attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella determinazione dei parametri di riparto del gettito tributario e delle risorse. Tuttavia, questa mediazione collegiale non è idonea a conculcare le situazioni soggettive delle singole Regioni eventualmente lese da disposizioni concordate in sede di Conferenza³¹.

Come già ricordato, la Corte non ritiene conformi a Costituzione le riduzioni delle risorse della Regione solo nel caso in cui siano «tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni»³².

In questo caso, peraltro, la rilevanza della riduzione è soggetta all'onere della prova da parte della Regione ricorrente, prova a volte estremamente complessa anche per la tec-

³⁰ In ordine a tale fenomeno cfr. le puntuali analisi di F. Gallo, *Tributi, Costituzione e crisi economica*, testo della relazione svolta dall'Autore al convegno "Tributi e crisi economica", Firenze 2016; cfr. anche F. Bilancia, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane all'Autonomia locale?* In *Diritto pubblico* 1/2014.

³¹ Cfr. in proposito sentenze n. 169 del 2017 e n. 187 del 2011.

³² Sentenze n. 241 del 2012 e n. 138 del 1999.

nicità delle norme regolanti i flussi finanziari. Sotto questo profilo, la Consulta ha avuto modo di affermare che alle Regioni deve essere consentito l'accesso a tutti i dati afferenti alle proprie relazioni finanziarie con lo Stato.

In alcuni casi si è resa necessaria apposita istruttoria, nella quale, di regola, possono essere coinvolte le parti in causa, la Corte dei conti e l'Ufficio Parlamentare di bilancio. Di recente, apposita ordinanza istruttoria si è resa necessaria per una controversia tra Stato e Regione a statuto speciale con conseguente accoglimento del ricorso di quest'ultima³³.

Non vi è dubbio, comunque, che la combinazione tra le politiche dei tagli lineari e la regia statale dei flussi finanziari abbia prodotto un forte impatto sul regime delle responsabilità politiche di coloro che nei vari livelli territoriali sono preposti all'attività di governo. Ciò comporta la necessaria individuazione di criteri per verificare quanta parte dei risultati, sia in termini normativi che amministrativi, sia imputabile ai soggetti deputati alla resa delle prestazioni sociali.

In sostanza, nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale riemerge la tematica della "contabilità di mandato", cioè l'illustrazione preventiva e successiva degli obiettivi perseguiti, delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti³⁴.

Nell'ambito di un contenzioso sorto su un conflitto di competenza legislativa tra lo Stato e la Regione, è stata a quest'ultima riconosciuta la potestà di illustrare i programmi e la gestione secondo tecniche congruenti col mandato elettorale, derivante dall'investitura dell'elettore.

Attraverso il bilancio le autonomie territoriali hanno il diritto e il dovere di rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate: come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate.

In questo senso è stata utilizzata la definizione del bilancio come "bene pubblico"³⁵, vale a dire come documento capace di informare il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento delle promesse elettorali.

In questa prospettiva di trasparenza è evidente che la riduzione "a cascata" delle risorse, che scende secondo i rami delle relazioni finanziarie che partono dallo Stato per giungere agli enti territoriali di base manifestano i loro effetti in riferimento al principio della responsabilità politica. In tal modo la corretta illustrazione dei flussi di risorse consente al rap-

³³ Sentenza n. 188 del 2016.

³⁴ Sentenza n. 184 del 2016.

³⁵ «Occorre ricordare che il bilancio è 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 alla 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 ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (Sentenza n. 184 del 2016).

presentante eletto di rispondere al proprio elettorato dei risultati conseguiti in ragione delle dinamiche finanziarie esterne ed interne alla propria amministrazione. Così le sopravvenienze passive derivanti dalla repentina riduzione delle risorse storicamente assegnate può diventare una obiettiva esimente del mancato o parziale raggiungimento dei risultati se l'amministratore dell'ente territoriale sarà in grado di quantificare preventivamente e rendicontare successivamente le modifiche necessariamente introdotte per fronteggiare tale sopravvenienza.

Al problema della responsabilità politica si collega strettamente quello della doverosa confluenza della dialettica politica tra Stato ed autonomie territoriali nel perseguimento della concreta erogazione delle prestazioni sociali, soprattutto di quelle che, con felice intuizione, sono state collegate al concetto di spese "costituzionalmente doverose"³⁶.

La riforma del titolo V della Costituzione era stata caratterizzata dall'introduzione del precetto contenuto nell'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale.

La riforma avrebbe dovuto garantire una precisa individuazione dei livelli essenziali, una loro congruente quantificazione, nonché la conseguente copertura finanziaria.

Detta spesa dovrebbe essere intangibile dalle riduzioni e dalle rimodulazioni normative a differenza di altre prestazioni sociali, in ordine alla cui erogazione dovrebbe essere preventivamente vagliata la sostenibilità economica.

Questa prospettiva finanziario-contabile è stata puntualmente codificata nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 il quale dispone che «[a] fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale».

Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEP devono essere quantificate attraverso l'"associazione" tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbi-

³⁶ Cfr. L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D'atena*, 2013. Costituzionalismo.it, Fascicolo 1/2013.

sogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Il richiamato articolo 8 non è stato ad oggi completamente attuato e questa perdurante situazione di ritardo è stata già censurata da questa Corte con la sentenza n. 273 del 2013.

Fino ad oggi il richiamato ritardo non ha condotto a declaratorie di incostituzionalità perché nei ricorsi in via d'azione le Regioni non sono mai state in grado di provare che il ritardo nella corretta quantificazione e copertura finanziaria dei LEP abbia concretamente prodotto l'impossibilità di provvedere a questa tipologia di bisogni incompressibili della persona. È proprio questo il motivo che ha indotto la Consulta a dichiarare l'infondatezza di una questione proposta da due Regioni in ordine al ritardo attuativo dei livelli essenziali di assistenza.

La Corte nel riconoscere che la lunga transizione verso l'attuazione della lettera m) dell'art. 117, secondo comma, Cost. è eziologicamente collegata alla notevole complessità di elaborazione e acquisizione di dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni standard in modo conforme al richiamato art. 8, ha segnalato la necessità di provvedere al più presto ad «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale»³⁷.

Tuttavia, nel rilevare il perdurante ritardo dello Stato cui spetta la determinazione di costi e fabbisogni standard affinché il precetto costituzionale «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), la Corte costituzionale ha precisato che il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali comporta che le Regioni collaborino 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.

Alla luce di tale assunto, la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività «cosicché la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009.

In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la

³⁷ Sentenza n. 169 del 2017.

quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indeffettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016)³⁸.

³⁸ Sentenza n. 169 del 2017.