



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN: Giurisprudenza

CICLO: XXXIV

**Il bilanciamento tra vincoli finanziari e diritti sociali nella  
evoluzione della recente giurisprudenza della Corte  
Costituzionale**

**Coordinatore:** Ch.ma Prof.ssa Paola Lambrini

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Guido Rivosecchi

**Dottorando :** Dott. Bernardo Antonio Masso



**Abstract:** *La ricerca mira ad analizzare la giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento al bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali ed esigenze di vincolo di bilancio, in particolare a seguito della novella costituzionale di cui alla l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012. Partendo da una preliminare definizione dei termini del confronto, ovvero della categoria dei diritti sociali, del cosiddetto vincolo di bilancio e l'operazione di bilanciamento all'interno del giudizio costituzionale, l'analisi si è poi concentrata sull'andamento della giurisprudenza, con speciale risalto delle più recenti ed innovative tecniche decisorie utilizzate dalla Consulta in materia.*

*Lo studio della più recente giurisprudenza ha determinato la necessità di dedicare un'apposita sezione della tesi alla questione dell'autonomia finanziaria degli enti regionali, a cui non solo è richiesto di partecipare al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma è anche demandata l'erogazione di servizi afferenti diritti sociali fondamentali come la sanità. Sono stati approfonditi i concetti di coordinamento della finanza pubblica, di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché la giurisprudenza costituzionale che negli ultimi anni ha difeso l'autonomia delle Regioni affermando la natura del bilancio quale "bene pubblico". Fortemente legato al tema dell'autonomia finanziaria regionale è il crescente ruolo di controllo della Corte dei conti e la questione sanitaria, temi ai quali è stata dedicata una specifica trattazione.*

*L'ultima parte della tesi ha riguardato gli sviluppi della tutela dei diritti sociali nella dimensione sovranazionale europea, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa, che in quello eurounitario. L'approccio dell'Unione europea, in particolare a fronte della crisi pandemica, registra una crescente attenzione alla garanzia dei diritti sociali e non più il mero perseguimento dell'ordine dei conti.*

*The thesis tackles the constant and crucial need to asses a balance between protecting social rights and offsetting the public budget under the perspective of the case law of the Constitutional Court, whose decisions*

*have gained a renovated importance, especially after the constitutional reform of 2012, which introduced a balanced budget amendment in the Constitution. The dissertation preliminarily defines the terms of the discussion, that is the category of the social rights, the balance budget amendment and the balancing test used by the Constitutional judges.*

*The following analysis targets specifically the constitutional case law and its singularities in terms of uncertainty and variability of the results of all the decisions regarding public budget dispositions. In order to ensure a correct balance between the aforementioned claims, these decisions present innovative techniques and the use of specific concepts with debatable consequences and questionable coherence.*

*The study of the case law shows a tight connection with the issue of regional autonomies: the Italian regions have to respect strict budgetary constraints and are responsible for the supply of the main and most expensive social right: healthcare. The thesis provides an analysis of concepts such as “coordination of the public finance” and “harmonization of the public budgets”, all included in constitutional provisions. The dissertation shows how the most recent constitutional case law deemed public budget as a “public good”, thus as an essential instrument to ensure democracy and political accountability. The expansion of the role of the Court of audit and the aforementioned theme of healthcare regard the point of the regional autonomies and were worth a specific disquisition.*

*The last chapter of the dissertation considers the issue under the European perspective, regarding both the Council of Europe, hence the case law of the European Court of Human Rights, and the European Union. An interesting new approach of the EU institutions can be inferred from the way the most recent pandemic crisis was faced, that is with a growing care for social rights rather than a mere concern for the balance of the budgets of the member States.*

## Sommario

<b>Introduzione</b> .....	7
<b>CAPITOLO I</b>	
DEFINIZIONE DEI TERMINI DEL CONFRONTO .....	15
1. La discussa definizione dei diritti sociali .....	15
1.1 Il costo dei diritti sociali: i diritti “finanziariamente condizionati” .....	31
1.2 L’impianto dei diritti sociali nella Costituzione .....	44
1.2.1 Le colonne portanti del sistema di tutela sociale: artt. 2 e 3 Cost.....	52
1.2.2 Alcuni richiami al lavoro e alla previdenza sociale: artt. 4 e 38 Cost.....	56
1.2.3 Il diritto alla sanità ex art. 32 Cost., l’archetipo dei diritti sociali .....	61
1.2.4 Alcuni essenziali richiami agli artt. 117 e 118 Cost. ....	67
2. L’introduzione del vincolo di bilancio in Costituzione .....	72
2.1.1 Le origini: la matrice europea della riforma ed i vincoli europei .....	76
2.1.2 La crescente influenza europea sulle politiche di bilancio .....	85
2.2.1 Il vincolo di bilancio sul piano normativo: art. 81 Cost. ....	88
2.2.2 I mutamenti degli artt. 97, 117 e 119 Cost.....	100
3. Il bilanciamento dei diritti .....	107
3.1 Le particolarità del bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti sociali .....	115
<b>CAPITOLO II</b>	
IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA GIURISPRUDENZA .....	121
1. Il crescente ruolo della Corte nel sindacato delle scelte allocative del legislatore in periodo di crisi .....	121
1.1 La difficile giustiziabilità del vincolo di bilancio .....	141
1.2 L’irregolarità della giurisprudenza: l’esemplare confronto tra le sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015.....	153
2. Il nucleo essenziale dei diritti .....	180
2.1 La mutabilità del concetto nella giurisprudenza costituzionale .....	188
2.2 Il nucleo essenziale dei diritti sociali di prestazione nelle più recenti pronunce della Corte.....	192
3. I risvolti del bilanciamento <i>de quo</i> nelle diverse tecniche decisorie e argomentative adottate dalla Corte: il tentativo di superare le contraddizioni ..	207
3.1 Tecniche manipolative sugli effetti temporali delle pronunce.....	209
3.2 Sentenze additive di principio .....	219
3.3 L’uso dei poteri istruttori .....	225

### **CAPITOLO III**

LA PROSPETTIVA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI .....	231
1. Il coordinamento finanziario, armonizzazione contabile e la garanzia delle autonomie territoriali.....	231
1.1 La mutevolezza del coordinamento finanziario al vaglio della Corte costituzionale .....	247
1.2 La recente tutela dell'autonomia finanziaria da parte della Corte: il bilancio come "bene pubblico".....	266
2. Il ruolo della Corte dei conti.....	282
2.1 La centralità del giudizio di parificazione .....	292
2.2 La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni incidentali di costituzionalità.....	299
3. Un caso paradigmatico: la sanità.....	303
3.1 I livelli essenziali di assistenza (LEA) e le relative problematiche .....	311

### **CAPITOLO IV**

I PIÙ RECENTI SVILUPPI NELLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE EUROPEA .....	323
1. La tutela multilivello dei diritti sociali e il dialogo tra le corti.....	323
1.1 La garanzia dei diritti sociali nella dimensione del Consiglio d'Europa .	328
1.1.1 L'apporto della Carta sociale europea (CSE) .....	338
1.2 La tutela dei diritti sociali nella dimensione dell'Unione Europea.....	353
1.2.1 La giurisprudenza della Corte di giustizia .....	362
1.2.2 L'approccio dell'Unione europea alla crisi .....	371
2. Le prospettive di sviluppo dei diritti sociali nel sistema dell'Unione europea .....	374
2.1 La tutela dei diritti sociali a fronte della crisi pandemica ed il piano di ripresa .....	380
<b>Cenni conclusivi</b> .....	391
<b>Bibliografia</b> .....	403

## **Introduzione**

Il presente lavoro si pone all'interno di un tema tanto ampio quanto antico afferente alla millenaria dialettica tra tutela dei diritti e la limitatezza delle risorse pubbliche finanziarie per garantirli, ovvero, in parole più semplici, la questione dei diritti e del loro costo. A fronte di una necessaria delimitazione dell'argomento di analisi e della possibilità di studiare il tema secondo una prospettiva privilegiata che consentisse di cogliere gli aspetti più recenti di tale fenomeno giuridico, la presente dissertazione si è concentrata sulle manifestazioni più attuali della summenzionata dialettica, che vede contrapporsi i diritti sociali, ovvero quei diritti di c.d. "seconda generazione" che hanno comportato il superamento dello Stato liberale e che caratterizzano gli odierni ordinamenti costituzionali democratici pluralisti come quello italiano prevedendo generalmente una prestazione di carattere positivo da parte del soggetto pubblico, e i vincoli finanziari, specialmente il c.d. "vincolo di bilancio" introdotto in Costituzione a seguito della novella di cui alla legge cost. n. 1 del 20 Aprile 2012, che ha riformato diverse disposizioni della Carta fondamentale.

Se infatti i diritti sociali richiedono generalmente un intervento di carattere positivo da parte del soggetto pubblico, quindi di un diretto dispendio di risorse pubbliche per essere soddisfatti, è normale che tali diritti risentano più degli altri del problema dell'allocazione di risorse e della finitezza di queste. Non a caso tali diritti sono spesso definiti quali "diritti condizionati", ovvero subordinati alla disponibilità dei mezzi economici per garantirli, senza i quali rischiano di rivelarsi semplici "diritti di carta", privi di un vero e proprio contenuto sostanziale. Con la costituzionalizzazione dei vincoli finanziari nel 2012, è ancora dibattuto se tale novità abbia comportato un radicale mutamento dell'ordinamento

costituzionale italiano, finendo con il sacrificare in nome della sostenibilità finanziaria anche la tutela dei diritti sociali, o comunque sino a che grado i diritti sociali debbano essere contemperati con l'interesse al contenimento della spesa pubblica.

I termini del problema sono altresì acuiti dall'estensione progressiva del novero di diritti sociali nel corso del tempo e dall'ampliamento della platea di soggetti cui viene riconosciuto il diritto di usufruire delle prestazioni garantite dall'autorità pubblica. A fronte di una perdurante crisi è facile intendere come le risorse finanziarie richieste aumentino in un contesto di contingenza di queste, accentuando ancor di più il problema.

L'oggetto di ricerca coglie pertanto un aspetto recente e quanto più attuale di un problema annoso. Difatti, si tiene a ribadire, che il lavoro muove dalla consapevolezza di analizzare una dialettica che, non in via iperbolica, si è definita, in apertura, millenaria. Per certi versi infatti il confronto tra pretese soggettive verso la collettività, ovvero nei confronti della dimensione pubblica, e le risorse necessarie per far fronte all'istanza del singolo parrebbe delinearsi ben prima della definizione delle basilari categorie logiche che informano il diritto a partire dall'età moderna, essendo emerse in realtà ogniqualvolta un ordinamento giuridico abbia riconosciuto la soddisfazione di un interesse individuale da parte della dimensione pubblico-collettiva.

Sia concesso solo richiamare al riguardo la famosa orazione di classica memoria "*Per l'invalido*", scritta da Lisia probabilmente nel 403 a.C.<sup>1</sup>. Anche allora davanti alla *Boulé* dell'Atene nel pieno dell'età classica, l'oggetto del contendere riguardava la sussistenza dei requisiti per il sussidio pubblico di due oboli al giorno riconosciuto dalla legge a coloro che, a causa delle minorate condizioni fisiche, non fossero in grado di procurarsi i necessari mezzi per vivere e a condizione che presentassero uno

---

<sup>1</sup> Si ricorda infatti che il noto oratore privo della cittadinanza ateniese, in quanto "meteco", ovvero straniero residente, non potendosi dedicare alla carriera politica lavorava come logografo, ossia scriveva discorsi giudiziari per conto dei clienti che li recitavano poi in tribunale (non vi erano allora avvocati in senso moderno).



stato patrimoniale inferiore alle tre mine<sup>2</sup>. Non è azzardato pensare che dietro alla periodica istruttoria per la verifica dei requisiti per usufruire del beneficio pubblico da parte del Consiglio cittadino<sup>3</sup> sia rinvenibile la logica e naturale necessità di utilizzare le risorse finanziarie pubbliche nel modo più efficiente oltre che, alla luce della caratura storico-culturale del tempo e del luogo richiamato, propriamente più giusto.

Memori pertanto dell'ampiezza della questione, tornando al presente ordinamento, si capisce in quale modo il confronto tra diritti sociali e vincoli finanziari risulti esaltarsi alla luce dei più recenti interventi normativi come appunto la riforma costituzionale del 2012. È del tutto evidente che la compresenza nella Carta costituzionale di un ricco e preciso catalogo di diritti sociali e la più recente introduzione di vincoli finanziari di bilancio, conseguenza di una situazione di forte crisi economica che ha messo in luce più che mai la fatidica questione della limitatezza delle risorse finanziarie pubbliche, abbia determinato una naturale esaltazione del ruolo dell'organo di chiusura del sistema, ovvero - come si avrà modo di vedere - del "custode" della Costituzione: la Corte costituzionale.

Il fisiologico compito della Consulta in relazione alla garanzia dei diritti sociali si è accentuato con l'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, fino a rendere il giudizio di costituzionalità la naturale sede del bilanciamento tra i due valori costituzionali. Il tradizionale sindacato svolto in termini di ragionevolezza e rispetto del contenuto essenziale dei diritti sociali si è infatti arricchito di molteplici tecniche argomentative e decisorie, stretto, da un lato, dall'esigenza di garantire il rispetto del nuovo principio dell'equilibrio finanziario, che potrebbe risultare in ipotesi violato proprio per effetto di sentenze della Corte che imponessero nuove spese, e, dall'altro, da quello di non vanificare la garanzia costituzionale dei diritti sociali.

---

<sup>2</sup> Per la precisione ai sensi di una legge risalente a Solone secondo Plutarco, come indicato in *Vita di Solone*, § 31, vedasi la traduzione a cura di M. Manfredini e L. Piccirilli, nell'edizione "*I Classici Collezione*" per Mondadori del 2008, p. 995.

<sup>3</sup> Quell'esame detto *δοκιμασία*.

Nell'intento di fornire al lavoro una struttura analitica si ritiene opportuno partire proprio dalla definizione dei termini fondamentali della questione.

Al fine di trattare una dissertazione che non si muova su un lubrico terreno privo di appigli teorici è innanzitutto necessario approfondire il concetto stesso di diritti sociali, storicamente complesso e meritevole di più precisazioni stante la continua discussione che caratterizza la loro concettualizzazione. L'attenzione deve rivolgersi in particolare sul tema relativo allo speciale rapporto che lega questo tipo di diritti alle risorse finanziarie pubbliche, più precisamente è necessario interrogarsi se questo effettivamente sussista e in quali termini tali diritti possano dirsi "finanziariamente condizionati". Passando da un punto di vista generale ad uno più specifico, è opportuno concentrarsi sul catalogo dei diritti sociali compresi in Costituzione: è naturale infatti che un lavoro che si fondi principalmente sulla giurisprudenza della Consulta non possa prescindere da un adeguato richiamo delle disposizioni della Carta fondamentale.

Sempre partendo dal dato positivo delle disposizioni costituzionali si intende ricavare anche la definizione dell'altro termine di confronto, il vincolo di bilancio come risultante dalle riformate disposizioni costituzionali e dalla legge ordinaria, specialmente la normativa di contabilità pubblica. È inoltre chiaro che per poter al meglio intendere la portata dei vincoli finanziari non si possono ignorare le motivazioni che hanno determinato il summenzionato intervento riformatore sulla Costituzione, specialmente le radici sovranazionali europee.

Premessi i due termini fondamentali del confronto, l'analisi non sarebbe completa senza approfondire anche la modalità con cui questa delibazione avviene, ovvero il c.d. "bilanciamento". Si vedrà come questa tecnica si manifesti quale strumento necessario all'interno di una Carta costituzionale pluralista che garantisce una serie di diritti non in via assoluta, ma presentandoli insieme al rispettivo limite. Oggetto del bilanciamento non sono solo i diritti e i doveri fondamentali, ma anche meri interessi, purché costituzionalmente rilevanti. La tecnica del bilanciamento tra valori

costituzionali tuttavia, già di per se non esente da critiche dottrinali anche ben risalenti non essendo riconducibile allo schema sillogistico della mera sussunzione, si è trovata esposta a nuove criticità e, nell'applicazione più recente della giurisprudenza costituzionale, ha dimostrato uno sviluppo complessivo certamente vario e non sempre coerente. Parimenti la dottrina ha normalmente seguito - e a volte subito - gli sviluppi della giurisprudenza, la cui casistica ha favorito spesso analisi parziali piuttosto che ricostruzioni sistematiche.

Non si ignora peraltro il fatto che il bilanciamento tra diritti sociali ed equilibrio di bilancio presenti una peculiarità ulteriore rispetto ad altre fattispecie: i termini del giudizio sono da una parte diritti soggettivi, ovvero i diritti sociali, dall'altra un interesse all'equilibrio tra entrate e spese, situazioni pertanto non omogenee che hanno generato interpretazioni contrastanti e pronunce della Corte contraddistinte da una rilevante portata innovativa, ma di certo non costante.

Una volta esposte le fondamentali puntualizzazioni definitorie sui termini fondamentali, l'attenzione non può che rivolgersi propriamente al Giudice costituzionale nel suo delicato ruolo di controllore del bilanciamento tra interessi finanziari pubblici e diritti effettuato dal legislatore, un compito dal precario equilibrio che corre su una linea sottile che molto facilmente può determinare il mutamento del ruolo di "supervisore" a quello appunto attivo di "bilanciante", sconfinando quindi nella discrezionalità del legislatore e violando così l'art. 28 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953. Non bisogna dimenticare che il tema delle scelte allocative è difatti tradizionalmente caratterizzato dal più alto significato politico e dal più elevato tasso di tecnicismo.

Obiettivo del presente lavoro è sicuramente quello di tentare di ricondurre a sistema una giurisprudenza costituzionale che presenta uno sviluppo "ondivago", nonché la verifica delle argomentazioni e delle tecniche decisorie - anche molto innovative - utilizzate dai giudici della Corte per motivare le rispettive decisioni tra garanzia dell'equilibrio del bilancio e tutela dei diritti sociali. Sistematizzare i criteri utilizzati dalla

giurisprudenza costituzionale rappresenta anche un'occasione per tentare di definire una scala di priorità nelle scelte di allocazione delle risorse da parte del legislatore tra i diritti costituzionalmente garantiti e riconosciuti come fondamentali ed altri interventi di spesa, identificando così un vero e proprio limite alla discrezionalità legislativa.

La medesima analisi si prefissa anche l'obiettivo di identificare un modello di collaborazione tra gli enti dell'ordinamento deputati alla erogazione dei diritti sociali. Rappresenta pertanto la naturale prosecuzione della questione del bilanciamento l'analisi del tema secondo la prospettiva delle autonomie territoriali: difatti un ordinamento costituzionale come quello italiano, che si ispirerebbe nella teoria ad un modello di autonomia regionale rilevante, affida alle Regioni non secondarie competenze per la garanzia dei diritti sociali di prestazione (tra tutti ne è un manifesto esempio la sanità), ma si contraddistingue allo stesso tempo per un relativo accentramento della gestione delle risorse finanziarie, specialmente negli anni più aspri della crisi economico-finanziaria. Pare evidente che i nuovi vincoli finanziari abbiano avuto determinanti ricadute sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, i quali, anche alla luce della legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012, sembrerebbero destinatari di condizioni di bilancio più stringenti rispetto a quelle statali. La stessa giurisprudenza della Consulta si è dimostrata irregolare anche a questo riguardo.

È pertanto necessario trattare della giurisprudenza costituzionale anche in questo senso, in particolare all'evidenza che la maggior parte delle sentenze che coinvolgono quale parametro costituzionale le disposizioni relative ai vincoli di bilancio scaturiscono da ricorsi sollevati in via principale, spesso da parte del Governo con riferimento a leggi regionali. Sul punto l'analisi non si esimerà dall'esame di una giurisprudenza costituzionale ancora una volta incostante, specialmente nel modo di intendere la competenza di "coordinamento finanziario", ma che, soprattutto negli anni più recenti, sembrerebbe fornire degli spunti preziosi che lascerebbero presagire una

rinnovata consapevolezza del significato costituzionale dell'autonomia finanziaria.

È poi doverosa, non solo alla luce dell'origine dell'intervento riformatore che ha determinato la costituzionalizzazione del vincolo di bilancio e dei parametri d'indebitamento pubblico, ma anche della crescente importanza della dimensione sovranazionale nella tutela dei diritti (sempre più "multilivello"), la trattazione della questione nella dimensione europea. Si tratterà anche in questo ambito di portare chiarezza in un sistema complesso che vede il sinergico operare, nei rispettivi ambiti ordinamentali, la Costituzione, le fonti eurounitarie e quelle afferenti al Consiglio d'Europa.

Si esporranno i percorsi di sviluppo che hanno determinato un allargamento della tutela dei diritti sociali anche da parte delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, non senza criticità e alcune perplessità. È soprattutto con riferimento all'Unione Europea che è necessario chiedersi in quale direzione voglia proseguire il processo d'integrazione unitaria, in particolare a fronte della perdurante emergenza pandemica, che ha anche determinato una reazione senza precedenti in termini d'intervento di supporto finanziario da parte dell'Unione.



## CAPITOLO I

### DEFINIZIONE DEI TERMINI DEL CONFRONTO

SOMMARIO: 1. La discussa definizione dei diritti sociali - 1.1 Il costo dei diritti sociali: i diritti “condizionati” - 1.2 L’impianto dei diritti sociali nella Costituzione - 1.2.1 Le colonne portanti del sistema di tutela sociale: artt. 2 e 3 Cost. - 1.2.2 Alcuni richiami al lavoro e alla previdenza sociale: artt. 4 e 38 Cost. - 1.2.3 Il diritto alla sanità ex art. 32 Cost., l’archetipo dei diritti sociali - 1.2.4 Alcuni essenziali richiami agli artt. 117 e 118 Cost. - 2. L’introduzione del vincolo di bilancio in Costituzione - 2.1.1 Le origini: la matrice europea della riforma ed i vincoli europei - 2.1.2 La crescente influenza europea sulle politiche di bilancio - 2.2.1 Il vincolo di bilancio sul piano normativo: art. 81 Cost. - 2.2.2 I mutamenti degli artt. 97, 117 e 119 Cost. - 3. Il bilanciamento dei diritti - 3.1 Le particolarità del bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti sociali.

#### **1. La discussa definizione dei diritti sociali**

La tradizionale designazione dei diritti sociali quali quei diritti che richiedono per la loro soddisfazione un intervento di carattere positivo da parte del soggetto pubblico, e che, come tali si distinguono dai cosiddetti diritti di libertà, che invece tendono ad ottenere dal soggetto passivo un comportamento di *non facere*, rappresenta in tempi più recenti un discusso, nonché parziale, tentativo di definizione del concetto<sup>1</sup>. A fronte di una elaborazione teorica variegata che ha visto il susseguirsi di plurime

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo della summenzionata tradizionale ricostruzione vedasi l’istituzionale definizione data in tal senso da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p.1133, che peraltro preferisce l’uso dell’espressione “*diritti civili*”; sempre con tale appellativo S. ROMANO, *Teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in Tratt. Orlando, I, Milano, 1900, pp. 171 e ss.; P. CALAMANDREI, *L’avvenire dei diritti di libertà. Introduzione alla seconda edizione di «Diritti di libertà» di F. Ruffini*, Firenze, II ed., 1946, p. XXXVIII.

ricostruzioni speculative e pratiche, la definizione dei diritti sociali rappresenta quanto mai una questione aperta ancora oggi e tutt'altro che pacifica nel panorama dottrinale. Un tentativo di chiarimento di tale complessa nozione non può prescindere da una trattazione storica che richiami quanto meno i tratti fondamentali dello sviluppo dei diritti sociali, dalla loro comparsa sino alla loro concreta garanzia all'interno degli ordinamenti costituzionali contemporanei.

Il consueto appellativo di “diritti di seconda generazione” denota storicamente una genesi dei diritti sociali successiva rispetto a quella dei diritti civili o delle libertà negative già presenti nelle Costituzioni liberali e come tali detti “diritti di prima generazione”, già compresi nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, documento di carattere fondativo del costituzionalismo moderno.

Lo sviluppo dei diritti sociali si è contraddistinto pertanto per un coesistente divario rispetto ai diritti della generazione precedente, determinandone per lungo tempo un sostanziale grado di minorità rispetto a questi<sup>2</sup>. Con la nascita del costituzionalismo moderno i diritti sociali non erano intesi quali proprie situazioni giuridiche soggettive, ma apparivano bensì come qualcosa di inconcepibile nelle categorie giuridiche del periodo: la pretesa stessa di una prestazione sociale quale contenuto di un diritto soggettivo nei confronti del soggetto pubblico contraddiceva la stessa struttura fondamentale dell'ordinamento dello Stato liberale, che si basava

---

<sup>2</sup> Autori come M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, Padova, 1995, II, pp. 101-103, motivano tale condizione di inferiorità al mero dato di posteriorità storica dei diritti sociali rispetto ai diritti di prima generazione; vedasi anche ID., *Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche nei Sessant'anni della Corte Costituzionale*, Rivista AIC, n.3/2016, pp. 6-7, in cui l'autore ribadisce quanto già espresso in altri scritti circa l'insussistenza di una diversità strutturale tra diritti sociali e diritti di libertà non potendone tracciare una linea di demarcazione né sul piano assiologico né su quello logico. Non manca chi, come A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in «Enciclopedia giuridica», vol. XI, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, pp. 23-24, argomenta una priorità logica dei diritti di libertà rispetto ai diritti sociali: l'autore in particolare distingue i diritti di libertà quali diritti inviolabili “originali”, ovvero condizioni positivamente necessarie alla stessa sussistenza stessa della democrazia, rispetto ad altri diritti “derivati” o “speciali”, come quelli sociali, che possono sempre definirsi inviolabili alla luce dell'art. 2 Cost., ma che non sono riconosciuti in via originaria all'uomo o al cittadino, ma bensì sono connessi al possesso di determinati *status* o posizioni (genitori, figli, lavoratori ecc.) che la Costituzione valuta come determinanti ai fini della qualificazione pluralistica della democrazia.



su un obbligo di mera astensione del potere sovrano dalla sfera individuale<sup>3</sup>. Difatti, lungi dal poter costituire vere e proprie pretese giuridiche, l'erogazione delle prestazioni oggetto dei diritti sociali si traduceva in un'attività di carattere volontario, in gran parte garantita nell'ambito privato, da soggetti non pubblici come organizzazioni religiose di carità e beneficenza, o dalle stesse famiglie<sup>4</sup>.

Il graduale riconoscimento, a livello legislativo<sup>5</sup>, dei diritti sociali in diversi paesi da parte di governi anche molto distanti dal punto di vista politico lascia ragionevolmente dedurre che, piuttosto che in una ricostruzione teorica ideologica, la vera genesi dei diritti sociali sia più propriamente rinvenibile nella sostanza delle condizioni storiche del tempo. In particolare nella risposta alle insicurezze collettive che sorgevano con il cambiamento della realtà sociale e del lavoro ormai di tipo industriale, tutte incertezze a cui lo Stato liberale, nel suo sistema puro di *laissez-faire*, non era in grado di fornire un'adeguata soluzione e che peraltro rappresentavano esigenze di classi sociali a cui il suffragio si era esteso determinando una nuova attenzione e sensibilità dei decisori politici<sup>6</sup>. La necessità di stabilire

---

<sup>3</sup> Come precisa A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in «Enciclopedia giuridica», vol. XI, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, pp. 1-2, l'estemporanea indicazione in alcune costituzioni, come quella francese del 1793, di diritti sociali non fu mai accompagnata dal riconoscimento di tali pretese quali veri e propri diritti soggettivi, ma piuttosto da una concezione di questi quali “doveri della società” verso particolari categorie di cittadini; analogamente sullo sviluppo del concetto di “diritti sociali” cfr. ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 123 e ss.; per una sistematica ricostruzione della definizione vedasi anche M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Torino, Utet, 2012, pp. 219 ss.

<sup>4</sup> Idem; come riportato da Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 148, i diritti sociali hanno sin da subito sofferto la ritrosia ad essere riconosciuti quali veri e propri diritti soggettivi, essendo considerati mancanti dei tratti essenziali di tali posizioni giuridiche soggettive quali la diretta azionabilità davanti al giudice e la necessità di un intervento del legislatore per essere garantiti.

<sup>5</sup> In Italia un ruolo determinante fu quello assunto nel 1890 dalla legge Crispi che riconobbe finalmente al soggetto pubblico il dovere di assistenza a determinate categorie di cittadini: in particolare nacquero le Istituzioni pubbliche di beneficenza (IPB), poi divenute Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), con la trasformazione in enti pubblici di organismi privati.

<sup>6</sup> Cfr. S. MOYN, *Not Enough : Human Rights in an Unequal World*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2018, pp. 12 e ss., in cui l'autore americano con un'eclettica analisi esamina l'origine e la consistenza teorica e storica dei diritti sociali, dalle teorie di stampo giacobino francesi, dal primo vero e proprio sistema di *welfare* del governo conservatore prussiano di Bismark, dalle nuove istanze espresse da Papa Leone XIII con l'enciclica *Rerum Novarum* del 1890, dallo Stato sociale garantito dai

un compromesso tra le vecchie classi dirigenti e le nuove forze sociali, in particolare a seguito del primo conflitto mondiale, nonché la forte crisi delle economie di mercato alla fine degli anni '20, costituirono forti spinte per l'affermazione di questi nuovi diritti<sup>7</sup>.

Alla luce di una tale genesi, più “concreta” che “ideologica”, non può stupire come i diritti sociali abbiano raggiunto un riconoscimento a livello costituzionale con grande ritardo rispetto ai diritti di libertà negativa: la costituzionalizzazione dei diritti sociali infatti avverrà su larga scala solo a seguito del secondo conflitto mondiale, salva la parentesi *weimariana*<sup>8</sup>. È proprio in questo relativamente breve ma significativo periodo che la dottrina comincia ad interrogarsi sulla natura giuridica dei diritti sociali e sull'apparente insanabile conflitto tra questi e i diritti di libertà, o meglio tra i modelli di “Stato liberale” e “Stato sociale”. Il pensiero della dottrina dominante è ben espresso dall'autore tedesco Gerhard Leibholz, che conclude per un irresolubile conflitto tra il concetto di libertà negativa e l'istanza egualitaria dei diritti sociali, una contrapposizione che si risolve nel riconoscimento di una vera posizione originaria solo dei diritti di libertà individuale e relega i diritti sociali ad un livello inferiore quali meri “principi programmatici”, dei semplici impegni delle istituzioni inidonei a fondare alcuna pretesa giuridica del singolo e oggetto di un'ampissima discrezionalità politica<sup>9</sup>.

---

regimi autoritari e dalle democrazie europee nel '900, dalla politica sociale del presidente F.D. Roosevelt negli Stati Uniti, sino alla dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 che comprendeva diritti economici e sociali; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, III ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 154.

<sup>7</sup> M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 67-68, in cui gli autori sottolineano quali chiari esempi di questo sviluppo storico dei diritti sociali la Costituzione tedesca di Weimar del 1919 e quella austriaca del 1920: con la sconfitta a seguito della Prima guerra mondiale e il crollo dei rispettivi imperi, il riconoscimento costituzionale dei diritti sociali costituì il corrispettivo della partecipazione all'edificazione di nuovi ordinamenti da parte delle forze socialdemocratiche.

<sup>8</sup> Vedasi A. BALDASSARRE, op. ult. cit., pp. 2-3.

<sup>9</sup> G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in ID., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Müller, Karlsruhe, 1952, pp. 87-88, p. 130; cfr. A. BALDASSARRE, op. ult. cit., p. 4, che sottolinea altresì come durante il periodo di Weimar molti autori concepissero i diritti sociali quale semplice compromesso della lotta tra liberalismo e socialismo, da cui l'appellativo polemico di “diritti socialisti” da parte di Carl Schmitt.

Il superamento di questa contraddizione, apparentemente insanabile, si deve al fondamentale contributo di autori come Hans Kelsen<sup>10</sup>, che in proposito, nel periodo di Weimar, si dimostrò il precursore di principi che trovarono larga condivisione solo nel secondo dopoguerra, e Georges Gurvitch, autore della prima esaustiva opera esclusivamente incentrata sui diritti sociali<sup>11</sup>. È in particolare a questi autori che si deve la sintesi concettuale tra “libertà” ed “eguaglianza” quali fondamento del definitivo superamento dello Stato liberale a favore del nuovo Stato democratico pluralista<sup>12</sup>. È l’insigne giurista austriaco ad affermare che la libertà può essere il fondamento di un ordinamento democratico solo se questa è intesa come una “libertà positiva”<sup>13</sup>, di cui la cosiddetta “libertà negativa”, fondamento dello Stato liberale, è soltanto un aspetto<sup>14</sup>. A piena conferma di quanto appena esposto è anche l’opera di Gurvitch, che rimarca anch’egli il

---

<sup>10</sup> In particolare in H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, 1929, in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, III ed., Il Mulino, Bologna, 1970; pur nel riconoscimento della “libertà positiva” quale fondamento del nuovo Stato democratico, è opportuno rammentare come il modello di Costituzione kelseniano non contempli alcun diritto: una Carta fondamentale, secondo il giurista austriaco, dovrebbe infatti limitarsi a regolare il sistema delle fonti e della forma di governo.

<sup>11</sup> G. GURVITCH, *La Déclaration des droits sociaux*, New York, 1944, trad. it. *La Dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di comunità, Milano, 1949, opera pubblicata originalmente in lingua francese durante il periodo negli Stati Uniti dove l’autore si rifugiò durante la guerra.

<sup>12</sup> In particolare G. GURVITCH, *La Dichiarazione dei diritti sociali*, cit., p. 126; sul superamento della suddetta contrapposizione tra i diritti espressione del liberalismo e i diritti sociali vedasi quanto scritto da L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/1995, 33 ss.

<sup>13</sup> H. KELSEN, ult. op. cit., pp. 8 e ss.; il concetto di “libertà positiva” vede la sua luce già con J.J. Rousseau, in particolare nel suo *Contrat social* (I, 8), in cui afferma che “l’obbedienza alla legge che ci siamo prescritti è la libertà”, quindi ripreso da I. Kant, che nel saggio *Per la pace perpetua*, a commento del “Primo articolo definitivo per la pace perpetua” (“In ogni Stato civile la costituzione deve essere repubblicana”), ne rimarca il legame con la forma di governo repubblicana e l’eguaglianza, affermando che la libertà “esterna”, ovvero quella giuridica, è meglio definibile come “la facoltà di non obbedire ad altre leggi esterne, se non a quelle cui io ho potuto dare il mio assenso. Similmente l’eguaglianza esteriore (giuridica) in uno Stato può essere definita come quel rapporto tra i cittadini secondo il quale nessuno può obbligare giuridicamente un altro a qualcosa senza che egli sia contemporaneamente soggetto alla legge di poter essere obbligato a sua volta da questo cittadino in egual modo”, trad. in I. KANT, *Per la pace perpetua*, XI ed., Feltrinelli, Milano, 2011, pp. 54-55.

<sup>14</sup> Tale concetto è inoltre espresso in modo alquanto chiaro da autori come Peter Häberle nella trattazione dello “*Leistungsstaat*”, ovvero dello “Stato attivo”. Sulla protezione dei diritti sociali in qualità sia di interessi diretti legati a “libertà positive” che in via strumentale a “libertà negative” vedasi P. HÄBERLE, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, (1983), trad. it. *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993.

coesistente legame tra i diritti sociali e l'ordinamento democratico, disputando peraltro l'errata posizione di chi contrappone i primi alla libertà personale e argomentando la diretta derivazione del pluralismo giuridico da quello della realtà sociale<sup>15</sup>.

Il cambiamento è radicale: in questo modo concetti fondanti per l'ordinamento quali "libertà" e "dignità" non sono più legati ad una visione dell'individuo *uti civis*, ovvero quale soggetto isolato e sovrano assoluto del suo spazio vitale, ma bensì ad un soggetto nelle sue relazioni sociali - *uti socius* - e hanno quale corollario la ricerca di un'eguaglianza non solo più formale, ma anche sostanziale<sup>16</sup>. Sul punto è da notare d'altra parte che tale perseguimento dell'eguaglianza nella società non è certo una novità dello Stato democratico, esso infatti costituisce un vero e proprio *tópos* del pensiero politico occidentale sin dalle sue origini<sup>17</sup>. Tuttavia solo con il superamento dello Stato liberale e con l'affermazione della cosiddetta "libertà positiva", il potere pubblico è legittimato ad intervenire nell'economia con finalità distributive, onde garantire anche alle fasce più svantaggiate della popolazione quelle che un grande pensatore come John Rawls definiva *fair chances of liberty*<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> G. GURVITCH, ult. op. cit., p. 93; vedasi anche l'analisi dell'opera di Gurvitch da parte di S. MOYN, op. ult. cit, pp. 53 e ss.;

<sup>16</sup> Vedasi A. BALDASSARRE, op. ult. cit., pp. 6 e ss.; a conferma dell'origine dei diritti sociali nelle diverse istanze dei gruppi piuttosto che nei singoli individui vedasi D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 59; in linea con la concezione dei diritti sociali quali pretese del cittadino in qualità di "individuo sociale" sono d'altra parte richiamabili in questa sede i risalenti e autorevoli pareri di N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modena, Torino, 1996, nonché P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968, pp. 759 e ss.; cfr. S. RODOTÀ, *Antropologia dell'«homo dignus»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2010, pp. 547 ss., sul tema delle relazioni sociali in un'analisi più ampia relativa ai temi della dignità, libertà, eguaglianza e solidarietà.

<sup>17</sup> A sottolinearlo è M. LUCIANI, *Diritti Sociali e Livelli Essenziali*, cit., pp. 7-8, che richiama puntualmente la critica agli squilibri di ricchezza e la funzionalità politica dell'eguaglianza tra i cittadini contenuta nella *Repubblica* di Platone e nella *Politica* di Aristotele. Tali idee non sono neppure estranee ad autori latini come Cicerone che ammonisce sugli effetti distorsivi che la ricchezza nelle orazioni *In Verrem*. Passando per la filosofia tomistica, quindi per autori moderni come Montesquieu e Rousseau, è possibile constatare come la critica alla disuguaglianza permei la storia del pensiero occidentale.

<sup>18</sup> Garantendo così quella *equal liberty* che è il principio fondante dell'analisi dell'autore americano J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1971, pp. 73 ss. e *passim*.

Naturale conseguenza di questo capovolgimento di prospettiva nei rapporti tra potere pubblico e cittadini è la comparsa di nuovi concetti: si fa strada il concetto di “liberazione dal bisogno”, fine ultimo dei diritti sociali<sup>19</sup>. Vale la pena notare come l’espressione “libertà dal bisogno”, e per l’esattezza “*freedom from want*”, compaia anche nel discorso sullo stato dell’Unione del 6 Gennaio 1941 del presidente americano F.D. Roosevelt, il cosiddetto “Discorso delle quattro Libertà”<sup>20</sup>, che, come noto, esprime principi che hanno rappresentato la pietra angolare di Costituzioni come quella italiana e tedesca, ovvero Carte fondamentali che in esplicita rottura con i regimi totalitari prebellici hanno deciso di adottare dei sistemi costituzionali che elevassero al massimo grado la persona e la sua dignità<sup>21</sup>. Secondo questo “nuovo costituzionalismo”, ogni singolo è provvisto di diritti che l’ordinamento non è semplicemente tenuto a tutelare passivamente, ma che deve anche garantire attivamente attraverso l’uso di risorse pubbliche, concetti ben presenti anche nel notissimo *Piano Beveridge* britannico del 1942.

Ulteriore corollario del suesposto mutamento di prospettiva riguarda anche il principio di legalità, vero e proprio postulato dello Stato di diritto. In uno Stato “monoclasse” come quello liberale in cui la produzione legislativa parlamentare era già di per sé intesa quale espressione delle decisioni politiche supreme, e dove pertanto le Carte costituzionali, dal carattere “flessibile”, non si differenziavano qualitativamente dalla legge

---

<sup>19</sup> N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., p. 124; A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 9.

<sup>20</sup> Il concetto di “liberazione dal bisogno” espressa dal Presidente americano Roosevelt è d’altra parte direttamente richiamato in sede di Assemblea Costituente dal Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, in sede d’intervento del 12 marzo 1947 (A.C. LIX, seduta 12 marzo 1947, pp. 2010-2025, liberamente consultabile presso il sito istituzionale della Camera); cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. 31, n. 3/1981, p. 757.

<sup>21</sup> In proposito è esemplare il fatto che a Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca preveda già nel suo articolo di apertura il principio fondante dell’ordinamento e quindi anche dell’intervento pubblico, all’art. 1. - (I) “*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*”, “La dignità dell’uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla.” Tale norma pone solide basi ad un’interpretazione gerarchica dei valori costituzionali, non a caso radicata nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale tedesca è l’idea della *allgemeine Werteordnung*. Si rileva anche come sulla falsariga della *Grundgesetz* la norma sia stata ripresa anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ovvero la Carta di Nizza.

ordinaria, il rispetto del principio di legalità non poteva che essere inteso a livello meramente formale: il carattere sovrano ed incontestabile della legge era determinato dal rispetto della procedura e non dalla corrispondenza ad altri valori supremi<sup>22</sup>. Ben diverso è lo scenario nello Stato democratico pluralista, in cui le determinazioni legislative sono frutto di un confronto - un effettivo compromesso - tra una maggioranza ed una minoranza depositarie delle istanze di diversi gruppi sociali: il principio di legalità non può più limitarsi al solo rispetto della legge formale ma al rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale<sup>23</sup>.

Tali valori costituiscono quindi un vero e proprio ordinamento superiore che viene tutelato da fonti di diritto di per sé sovraordinate, Carte costituzionali dal carattere "rigido" che comprendono, in particolar modo come si è già rilevato dal secondo dopoguerra, anche i diritti sociali<sup>24</sup>. Quanto però alla concreta garanzia di questi ultimi è da rilevare come le Carte costituzionali del periodo si caratterizzino per una certa indeterminatezza resa evidente dall'uso di espressioni generiche quali, a titolo esemplificativo, il perseguimento di "*fini sociali*", "*funzione sociale*", "*equi rapporti sociali*", il cui contenuto parrebbe determinabile solo politicamente<sup>25</sup>. Queste espressioni sono tipiche del compromesso tra posizioni ideologiche distanti e hanno portato a qualificare spesso questi diritti come mere norme di carattere programmatico rivolte al legislatore, e come tali oggetto di una esclusiva discrezionalità politica più che vere e proprie situazioni giuridiche soggettive suscettibili di essere fatte valere davanti ad un giudice. Una tale interpretazione infatti fa sì che il legislatore abbia una totale e assoluta discrezionalità non solo sul *come* e sul *quando*

---

<sup>22</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 8.

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> Sulla diffusa costituzionalizzazione dei diritti sociali a partire dal secondo dopoguerra vedasi *ex multis* V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 118.

<sup>25</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. I, *Storia, principi, interpretazioni*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 230 e ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XX ed., Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 585 e ss.

del contenuto relativo ai diritti sociali di prestazione, ma anche sull'*an* e sul *quid* dei medesimi, svilendone il valore costituzionale<sup>26</sup>.

Solo con l'avvento delle Corti costituzionali si giungerà ad una vera e propria razionalizzazione giuridica dei diritti sociali<sup>27</sup>, ovvero ad una chiarificazione di tutti quegli aspetti che le singole costituzioni lasciano indeterminati. Attraverso la giustizia costituzionale si è potuto arrivare a concepire i diritti sociali quali veri e propri diritti "azionabili", pur caratterizzati il più delle volte da una sorta di "attuazione progressiva"<sup>28</sup>, legata in particolar modo, come si specificherà a fondo nel prosieguo, alla disponibilità di risorse finanziarie per garantirli.

Un valido esempio di ciò è rappresentato dall'esperienza italiana: solo con l'avvento della Corte costituzionale, entrata in funzione nel 1956, si è potuto procedere, tramite la sua giurisprudenza, a riconoscere il carattere precettivo di numerose norme costituzionali che, in particolar modo nei primi anni di applicazione della Carta fondamentale, venivano interpretate come mere norme programmatiche non suscettibili di un'applicazione diretta senza il preliminare intervento del legislatore<sup>29</sup>. È quindi alla Corte costituzionale che si deve la definitiva affermazione dei diritti sociali quali veri e propri diritti soggettivi azionabili dal singolo, quanto meno nel loro

---

<sup>26</sup> A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 30.

<sup>27</sup> Vedasi ibidem, p. 3.

<sup>28</sup> Vedasi G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, ult. op. cit., p. 233, per la definizione di tale concetto che descrive la situazione in cui tipicamente le norme legislative si pongono in rapporto alle norme costituzionali programmatiche in un rapporto di coerenza graduabile tra un minimo ed un massimo. In tali particolari casi il giudice costituzionale dovrà valutare la legittimità costituzionale della norma in esame secondo parametri relativi: la legge infatti potrebbe essere più o meno vicina all'attuazione del precetto costituzionale ed anche una normativa di per sé non sufficiente, ma comunque idonea a garantire la realizzazione parziale dell'obiettivo, potrebbe non essere eliminabile attraverso la dichiarazione di incostituzionalità, pena la regressione ad una situazione di fatto ancora meno soddisfacente e pertanto di "maggiore incostituzionalità".

<sup>29</sup> A testimonianza dell'apporto della Consulta al superamento della distinzione tra norme programmatiche e precettive è la stessa pronuncia n. 1/1956, la prima sentenza della Corte costituzionale, in cui il giudice delle leggi contesta la summenzionata distinzione e ha affermato la diretta applicabilità di tutte le disposizioni costituzionali, vedasi R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 142; d'altra parte l'idea dei diritti sociali quali meri "diritti legislativi" aveva radici risalenti, su tutti è opportuno richiamare C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, ed orig. 1928, trad. it. Milano, Giuffrè, 1984 - che come noto distingueva diritti sociali fondati sulla legge e diritti costituzionali di libertà - e in seguito E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, ed. orig. 1964, trad. it., Milano, Giuffrè, 1973.

nucleo essenziale e nel rispetto della discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore nella determinazione del *quomodo* e del *quando* delle relative prestazioni<sup>30</sup>. In Italia, similmente ad altri ordinamenti come quello tedesco, è quindi la giurisprudenza (non solo quella costituzionale, ma anche quella di legittimità e di merito), più che la dottrina a lungo ancorata alla qualifica di “norme programmatiche”, ad aver assecondato l’evoluzione storica dei diritti sociali a veri e propri “diritti perfetti”, da far valere non solo nei confronti del soggetto pubblico ma anche degli stessi consociati in diretta applicazione del concetto di *Drittwirkung*<sup>31</sup>. Quanto sinora delineato è logicamente connesso alla definitiva affermazione dello Stato sociale, ovvero quella forma di Stato in cui il soggetto pubblico garantisce i diritti sociali e che si caratterizza per la presenza di un apparato amministrativo centrale e periferico che eroga le prestazioni, il cosiddetto *Welfare state*<sup>32</sup>.

A fronte di uno sviluppo storico di tal fatta è ora opportuno concentrarsi sui tentativi della dottrina di fornire una definizione onnicomprensiva dei diritti sociali e di mostrare come in realtà non sia possibile giungere ad un pacifico e condiviso arresto definitorio. La stessa diffusa enunciazione da

---

<sup>30</sup> Ad affermarlo è la Corte costituzionale stessa, in particolare nella sentenza in tema di sanità n. 27 del 1998 “Solo il legislatore è, infatti, costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell’equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato. Nel rispetto dell’ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell’esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l’elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti” (punto 4.2, *Considerato in diritto*). Sul ruolo della Corte costituzionale, sul nucleo essenziale dei diritti sociali e sulle modalità di attuazione degli stessi secondo la giurisprudenza della Consulta si rinvia ai paragrafi che seguono.

<sup>31</sup> A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 32; sempre sul ruolo della Corte vedasi E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., in *Le ragioni del diritto (Scritti in onore di Luigi Mengoni)*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1792; cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., pp. 768 e ss., in cui l’autore sottolinea l’origine della *Drittwirkung* con riferimento ai cosiddetti diritti di libertà per poi estendersi anche ai diritti sociali, non ultimo il diritto alla salute ai sensi dell’art. 32 Cost.; Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, p. 71.

<sup>32</sup> Vedasi M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, Padova, 2013, pp. 1-2; sulla genesi storica della nozione di *Welfare state*, nata appunto in Regno Unito negli anni del secondo conflitto mondiale cfr. S. MOYN, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, cit., pp. 41 e ss.



cui si è preso le mosse, ovvero del diritto sociale quale “diritto di prestazione”, ovvero che si distingue per essere un diritto che si basa su un intervento di carattere positivo da parte dell’ente pubblico, è stata sin da tempi risalenti criticata e confutata dalla dottrina<sup>33</sup>.

Le categorie tradizionali di “libertà negative” e “diritti di prestazione” rischiano di rivelarsi non del tutto soddisfacenti, non tenendo conto, per un verso, delle attività positive poste in essere dal soggetto pubblico per garantire le prime, nonché, per l’altro, per non considerare che esistono anche diritti sociali che presuppongono oltre che una prestazione da parte del potere pubblico anche la pretesa di un’astensione dello stesso<sup>34</sup>. D’altra parte anche il contenuto dei diritti di libertà può ben declinarsi in una prestazione di carattere positivo, come per esempio la costruzione e la manutenzione delle strade per garantire la concreta libertà di circolazione, la necessità di predisporre un servizio di giustizia volto a garantire il concreto

---

<sup>33</sup> Cfr. a titolo esemplificativo già M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 802 e ss.; similmente G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1993, 253 ss., che critica la definizione di diritto sociale quale “diritto di prestazione” sottolineando l’analoga costruzione di alcuni diritti a quella dei diritti di libertà; G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, n.2/2016, p. 505, che riconduce metaforicamente la ricostruzione di diritto sociale a diritto di prestazione ad una “illusione ottica”, ogni diritto, sia esso sociale o di libertà, contiene infatti sia posizioni positive sia posizioni negative.

<sup>34</sup> Lo precisa *ex multis* M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 95-96 che riporta l’esempio del diritto alla salute, senza dubbio un diritto sociale che si declina sia nel diritto a ricevere cure da parte dello Stato sia nell’eventuale diritto a non essere curato; ID., *Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche*, cit., p. 7, sottolinea come non si possa certo parlare di prestazione pubblica nel diritto di ciascuno di scegliere il proprio medico, di scegliere il tipo di istruzione che si preferisce, costituendo queste scelte il contenuto di veri e propri spazi di libertà; vedasi anche C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 12 e ss., che analogamente critica la suddetta definizione che esclude i diritti sociali che, in parte, si traducono in un’omissione da parte dell’autorità pubblica; ID., *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea: un «viaggio al termine della notte»?*, in AA.VV., *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, a cura di G. F. FERRARI, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 245 ss.; analogamente A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 8-9; non manca neppure chi in proposito ha usato l’espressione alquanto evocativa di “diritti sociali di libertà”, vedasi A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 30; A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e della Costituzione come “sistema”*, in AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica: problemi e prospettive*, (a cura di) S. GAMBINO, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 22 e ss., che parla di una “consuetudine culturale diffusa” a monte della tradizionale summenzionata distinzione tra diritti sociali e di libertà.

diritto di difesa, nonché la garanzia dei mezzi materiali per tutelare la libertà di manifestazione del pensiero<sup>35</sup>.

Non manca chi ha identificato il tratto distintivo dei diritti sociali nelle pretese o esigenze che i cittadini hanno verso il soggetto pubblico non quali “individui singoli” ma, come già richiamato *supra*, quali “individui sociali”<sup>36</sup>. Tuttavia anche la suddetta definizione non si rivela del tutto soddisfacente in quanto non si può dubitare che alcuni diritti sociali, come per esempio il diritto alla salute o al lavoro, debbano essere garantiti al soggetto in quanto tale a prescindere dai suoi legami sociali<sup>37</sup>.

Alcuni autori ritengono di poter tracciare una linea di demarcazione tra diritti di libertà e diritti sociali in termini di contrapposizione tra “tutela” e “valorizzazione-promozione”<sup>38</sup>: secondo tale teoria lo Stato tutela i diritti di libertà garantendo la loro protezione mediante beni pubblici, che proteggono i soggetti da atti di forza degli altri consociati e dello stesso soggetto pubblico, mentre promuove i diritti sociali garantendone la protezione pubblica attraverso l’accesso di tutti a beni rivali. In realtà anche tale tesi non soddisfa, data l’oggettiva difficoltà di distinguere all’interno dell’azione pubblica il piano della “tutela” rispetto a quello della “valorizzazione-promozione”, che il più delle volte interagiscono tra di loro e si rivelano essere “due facce della stessa medaglia”<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> M. LUCIANI, ult. op. cit., p. 7; vedasi in ID., *Laterna magika. I diritti finanziariamente condizionati*, La Rivista della Corte dei Conti, nn. 1-2 Gennaio-Aprile 2018, p. 646, in cui l’autore richiamando categorie concettuali della dottrina tedesca - in particolare da Peter Häberle - mette in risalto la non netta separazione tra i “diritti di difesa” (*Abwehrrechte*), i “diritti di prestazione” o quelli a percepire parte di un utile sociale (*Leistungsrechte e Teilhaberechte*) e i diritti di mera partecipazione (*Teilnahmerechte*). Un diritto può pertanto ben presentare aspetti riconducibili a più delle summenzionate categorie; cfr. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, cit.

<sup>36</sup> Vedasi N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, cit., secondo cui i diritti sociali “definiscono delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli ma come individui sociali, che vivono, e non possono non vivere, con gli altri individui”.

<sup>37</sup> C. SALAZAR, ult. op. cit., pp. 18 e ss., sono proprio i diritti alla salute e al lavoro che, secondo la critica dell’autrice, provano che alcuni dei diritti sociali “spettino all’essere umano in quanto tale, a prescindere dalla contestualizzazione in qualsivoglia ambito o gruppo”.

<sup>38</sup> Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, cit., pp. 69-70.

<sup>39</sup> Idem.

A fronte dell'oggettiva eterogeneità che contraddistingue la natura giuridica dei diritti sociali non è azzardato affermare che le richiamate definizioni, per quanto non del tutto soddisfacenti e suscettibili di evidenti critiche, non costituiscano ricostruzioni errate, ma bensì parziali, in quanto colgono aspetti corretti e puntuali dei diritti sociali pur non nella loro totalità. Condivisibile è pertanto la posizione di quegli autori che preferiscono distinguere i diritti di libertà da quelli sociali solo sul piano storico piuttosto che su quello assiologico o logico, mettendo in risalto il fatto che ogni diritto presenti sia aspetti "positivi" che "negativi", e che a seconda della prevalenza degli uni o degli altri sia possibile determinare la riconduzione del diritto in questione ad una delle categorie definitorie<sup>40</sup>. In questi termini corretto è affermare che tra i diritti di libertà e quelli sociali sia per un certo senso ravvisabile una distinzione più "quantitativa" che "qualitativa"<sup>41</sup>.

È bene pertanto trattare dei diritti sociali tenendo presente del loro carattere complesso, in tali diritti sono infatti rinvenibili posizioni giuridiche diverse, rispetto alle quali la pretesa di una prestazione "riequilibratrice" di diseguglianze e di rimozione di forme di esclusione in favore di determinati soggetti deboli onde garantirne la pari dignità e la partecipazione attiva alla vita sociale<sup>42</sup>, pur costituendone l'elemento fondante per la loro concettualizzazione storica, ne è soltanto un aspetto<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Su tutti M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, cit., pp. 118 e ss.; vedasi quanto espresso in ID., *I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 646, in cui l'autore afferma nuovamente come la nomenclatura di un diritto non dipenda dalla sua struttura ma bensì dalla sua storia: sono quindi ragioni storiche che portano alla qualificazione dei diritti di "libertà" quali quei diritti legati alle rivoluzioni borghesi, come "politici" i diritti oggetto delle lotte per la democratizzazione negli ordinamenti liberali, come "sociali" i diritti legati alle lotte della nuova classe lavoratrice industriale, come i cosiddetti "nuovi diritti" quelli determinati dallo sviluppo tecnologico e dalla ricerca scientifica della seconda metà del Novecento.

<sup>41</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, p. 6.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 7, a questa definizione, qualificata come più ristretta e classica dei diritti sociali l'autore riconduce le pronunce della Consulta relative al diritto all'abitazione, al diritto alla socializzazione del disabile, al diritto del minore a una famiglia e al diritto di "togliersi la fame".

<sup>43</sup> P. CARETTI, *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in AA. VV., *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, a cura

Non a caso, proprio a fronte dell'innegabile eterogeneità che caratterizza i diritti sociali è proprio sulla base di questi che il novero dei diritti costituzionali si espande con la comparsa di “nuovi diritti”, per la precisione quindi “nuovi diritti sociali”<sup>44</sup>. La genesi di nuovi diritti, o, *rectius*, l'evoluzione o ridefinizione del catalogo dei diritti già presenti nella Costituzione<sup>45</sup>, è un fenomeno noto, il fatto che questo accada con riferimento ai diritti sociali non deve certo stupire, questi cambiamenti corrispondono invero ai mutamenti, sempre più veloci, della società stessa<sup>46</sup>. Difatti ormai pacifico è il riconoscimento di nuovi diritti che prevedono l'intervento del soggetto pubblico al fine di mettere tutti i consociati in condizione di fruire di beni comuni che la maturazione della sensibilità sociale fa ritenere essenziali<sup>47</sup>, non lontani da quei diritti che la dottrina tedesca definisce come *Teilhaberechte*<sup>48</sup>. Opportuno sottolineare inoltre come sia la giurisprudenza della Corte costituzionale, non senza rilevanti mutamenti di indirizzo negli anni, a rivestire il ruolo di protagonista in

---

di F.F. SCAFF, R. ROMBOLI, M. RAVENGA, Milano, Giuffrè, 2009, p. 58; M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., pp. 12 e ss.

<sup>44</sup> Che è per l'appunto il fulcro del contributo di S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri*, cit.; cfr. A. CAROSI, *Prestazioni Sociali e Vincoli di Bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia – Spagna- Portogallo, 7 Ottobre 2016, in [http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel\\_int/incontri.do](http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do), p. 2, che critica appunto l'idea stessa di “età dei nuovi diritti”, rea di una visione eccessivamente formalistica che non tiene conto del carattere “condizionato” alle risorse finanziarie dei diritti sociali. Su questo tema in particolare si tornerà *infra*.

<sup>45</sup> Si approfondirà *infra* le caratteristiche tipiche del catalogo dei diritti sociali nella Carta costituzionale italiana.

<sup>46</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 67 e ss.

<sup>47</sup> S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., p. 7.

<sup>48</sup> Vedasi nota §28; il riferimento tipico è il diritto ad un ambiente salubre nonché lo stesso diritto di informazione. Sul punto è conveniente sottolineare come questi nuovi diritti presentino uno sviluppo analogo, come notato da S. FOIS, “Nuovi” *diritti di libertà*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990, p. 86, i nuovi diritti si presentano infatti come interessi diffusi o collettivi prima dell'intervento del legislatore che ne determina la piena azionabilità davanti ad un giudice. Non è azzardato cogliere un'analogia con il filone della giurisprudenza amministrativa che con riferimento agli interessi “superindividuali” ha determinato una progressiva trasformazione di interessi diffusi, ovvero interessi adespoti insuscettibili di una gestione processuale, in interessi collettivi, ovvero interessi comuni a gruppi omogenei capaci di agire per la tutela dei suddetti (Consiglio di Stato sent. nn. 3507 del 2008 e 4628 del 2018; Tar Lazio, Roma, sez. II, sent. n. 9529 del 2018).

questa operazione “maieutica” all’interno del catalogo dei diritti sociali della Costituzione<sup>49</sup>.

Non si ignora certamente come non manchi chi identifichi tramite tali inediti diritti nuove categorie come i “diritti di terza” e anche “di quarta” generazione<sup>50</sup>, tuttavia tale ricostruzione, pur potendo rivestire un prezioso ruolo di catalogazione storica, è stata autorevolmente e da più parti criticata nel merito: più che la creazione di un nuovo *genus*, i diritti in questione sembrerebbero comunque riconducibili alle categorie tradizionali delle posizioni giuridiche soggettive attive volte ad ottenere un obbligo di astensione dalla propria sfera giuridica del soggetto pubblico, o viceversa di un suo intervento attivo<sup>51</sup>.

L’emergere quindi di “nuovi diritti”, come si è appena visto in particolar modo sociali, complica ulteriormente il quadro per ogni tentativo di definizione onnicomprensivo del concetto di diritti sociali. In conclusione, per una ricerca che ne tratti come termine di paragone, è raccomandabile un approccio che tenga conto degli ampi margini di relatività del concetto. A fronte delle summenzionate novità e sviluppi dei diritti sociali è evidente che questi “sono caratterizzati da un processo storico evolutivo, dalla cui lettura dipende la costante ed indefessa ridefinizione del loro catalogo e del contenuto di ciascuno di essi”<sup>52</sup>. Dal quadro appena delineato difatti emerge chiara la natura mutevole della materia, la quale fa sì che la specificazione dei diritti sociali non possa mai dirsi giunta ad un punto fermo, alla luce di

---

<sup>49</sup> Cfr. S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., pp. 47 e ss.

<sup>50</sup> La ricostruzione storica dei diritti in “generazioni”, e la proposta quanto meno di una “terza generazione” dei diritti, fu presentata nel 1979 dal giurista ceco Karel Vašak. Ai diritti di terza generazione, viene tradizionalmente ricondotto il diritto ad un ambiente sano, il diritto allo sviluppo, mentre ai diritti di quarta generazione i diritti relativi al campo della bioetica e dello sviluppo tecnologico. Per un’analisi sul punto vedasi P. DE STEFANI, *Diritti umani di terza generazione*, in *Aggiornamenti sociali*, n.1/60, gennaio 2009, pp. 11-23.

<sup>51</sup> S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., pp. 7-8; in termini analoghi N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, cit., in introduzione pp. VII e VIII, “Per quanto le richieste dei diritti possano essere disposte cronologicamente in diverse fasi, o generazioni, le loro specie sono sempre, rispetto ai poteri costituiti, soltanto due: o impedirne i malefici o ottenerne i benefici. Nei diritti della terza e della quarta generazione vi possono essere diritti tanto dell’una quanto dell’altra specie”; A. PIZZORUSSO, *Le “generazioni” dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna 2010, p. 68.

<sup>52</sup> A. CAROSI, *Prestazioni Sociali e Vincoli di Bilancio*, cit., p. 2 vedasi nota n. 2.

istanze nuove e diverse che richiedono un aggiornamento continuo dei concetti e del lessico giuridico<sup>53</sup>.

Ecco quindi che a fronte di quanto premesso, con riferimento al tentativo di puntualizzare la definizione dei diritti sociali, si possono rassegnare alcune legittime conclusioni. Alla luce dell'obiettiva impossibilità di trovare una definizione unitaria che comprenda ogni aspetto della natura giuridica dei diritti sociali, appare più proprio proseguire secondo una definizione articolata degli stessi, tenendo conto della presenza di categorie omogenee di diritti sociali che, come visto *supra*, possono per esempio caratterizzarsi per la pretesa giuridicamente rivolta al soggetto pubblico affinché questi ponga in essere una prestazione a favore del titolare, quindi per il condizionamento da un presupposto di fatto, ma che possono anche declinarsi in situazioni soggettive che implicano obblighi, doveri, astensioni, interventi promozionali o solidali e partecipazione<sup>54</sup>.

Ciò non vuol certo dire che il concetto di "diritti sociali" si riveli una categoria meramente descrittiva, in quanto, pur nella suesposta varietà di contenuti che contraddistingue la tipologia di diritti, sussistono caratteristiche che li accomunano e ne giustificano la riconduzione ad un'autonoma concettualizzazione. Come si è fatto presente infatti tutti i diritti sociali sono legati ad un particolare *status* sociale quale presupposto della loro titolarità o come elemento necessario per il loro godimento<sup>55</sup>, si è inoltre sottolineato, nella trattazione della loro genesi storica, come tutti i diritti sociali siano finalizzati alla redistribuzione delle risorse economiche,

---

<sup>53</sup> Idem; tali considerazioni anche per evitare il rischio concreto paventato da A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un "nuovo modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, in Rivista AIC, n. 4/2011, pp. 1-2, che il concetto di "diritti sociali" si traduca in realtà in una espressione tautologica, una categoria priva di un vero significato proprio, quindi di fatto vuota, avendo tutti i diritti per definizione un risvolto "sociale" intersoggettivo. Il rischio espresso dall'autore è certamente condivisibile e rende anche chiara le ragioni di un uso diffuso di espressioni come "*Welfare state*" e "diritti di prestazione", concetti che come si è argomentato rappresentano categorie logiche più ristrette, ma che si caratterizzano per un più saldo ancoraggio definitorio.

<sup>54</sup> E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, n. 2 /2017, p. 225; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., pp. 29-30; si rinvia *infra* nel prossimo paragrafo l'approfondimento tra diritti sociali "condizionati" ed "incondizionati".

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 32; così anche C. REICH, *The New Property*, Yale Law Journal, n. 5, vol. 73, 1964, pp. 733 e ss.

sociali e politiche per garantire un tratto essenziale dello Stato democratico, ossia l'eguaglianza<sup>56</sup>. Infine, quanto meno nell'ordinamento italiano, condividono tutti il rango di diritti primari inviolabili e, in quanto tali, sono irrinunciabili, inalienabili, indisponibili e intrasmissibili secondo la natura giuridica definita dalla Costituzione e dalla giurisprudenza della Consulta<sup>57</sup>.

### **1.1 Il costo dei diritti sociali: i diritti “finanziariamente condizionati”**

Il tema dei diritti sociali è legato nella sua essenza concettuale alla questione relativa alle risorse finanziarie necessarie per garantirli concretamente. L'intervento di carattere positivo da parte del soggetto pubblico che caratterizza, nei termini di cui si è trattato *supra*, i diritti sociali, fa logicamente nascere la consequenziale necessità di far fronte alla spesa pubblica relativa alla prestazione in questione. Tale innegabile legame ha fatto sì che, più degli altri diritti, quelli sociali abbiano risentito del problema dell'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche, al punto che sono stati definiti quali diritti “condizionati” alla presenza di mezzi economici per garantirli<sup>58</sup>, in mancanza dei quali tali diritti si risolvono in situazioni giuridiche soggettive senza un risvolto sostanziale pratico, dal contenuto evanescente, veri e propri “diritti di carta”<sup>59</sup>.

È opportuno precisare sin da ora che quello della “condizionalità finanziaria”, di cui si tratterà in questa sede, rappresenta un aspetto specifico del più ampio tema della “condizionalità” dei diritti sociali. Non si ignora certo infatti che, più generalmente, il concetto di “condizionalità”

---

<sup>56</sup> A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 32.

<sup>57</sup> Idem; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 66 e ss.

<sup>58</sup> M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, (a cura di) F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 383-384.

<sup>59</sup> R. GUASTINI, *Diritti*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI, *Analisi e diritto*, Torino, Giuffrè, 1994, p. 170; l'assenza di risorse adeguate per garantire tali diritti rischia di rendere lo Stato sociale una “nozione inutile”, come lapidariamente definito da autorevole dottrina negli anni Settanta, v. M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, n. 2/1977, pp. 207-227, in proposito l'autore argomenta come sia più corretto parlare più propriamente di uno “Stato pluriclasse” che è seguito ad uno “monoclasse” piuttosto che trattare di superamento dello “Stato liberale” a favore appunto di quello “sociale”.

rappresenti un fondamentale criterio di distinzione tra “diritti sociali incondizionati” e “diritti sociali condizionati”<sup>60</sup>. I primi sono quei diritti di prestazione che si istituiscono automaticamente su libera iniziativa delle parti, le quali possono farli valere direttamente davanti ad un giudice, che dovrà semplicemente stabilire il *quantum* della prestazione dovuta, per il solo fatto di essere previste nella Carta costituzionale<sup>61</sup>. I secondi, i “diritti condizionati”, invece richiedono un presupposto di fatto per garantirne il sostanziale godimento, ovvero “la presenza di un’organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per rendere possibili i comportamenti e le condotte formanti il contenuto di quei diritti”<sup>62</sup>. Una volta che questo presupposto di fatto sussiste, il loro godimento non si differenzia da quello dei diritti “incondizionati”, potendo essere direttamente azionabili davanti ad un giudice.

È evidente come pertanto i diritti sociali condizionati siano sicuramente caratterizzati primariamente da una “condizionalità legislativa”, che fa dipendere questi diritti da un necessario intervento del legislatore che renda effettivo l’impianto sostanziale per garantirli, ovvero che compia tutte quelle operazioni di selezione e di bilanciamento degli interessi

---

<sup>60</sup> A. BALDASSARRE, ult. op. cit., pp. 30 e ss.; in dottrina tra i primi ad usare tale espressione F. MERUSI, *I Servizi pubblici negli anni Ottanta*, (1984), in *Servizi pubblici instabili*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 30, come rilevato da C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 549, che nella ricostruzione del concetto di “condizionamento” critica quella di Merusi che distingueva “diritti condizionati” e “diritti fondamentali” sulla base della distinzione tra “utente di un servizio pubblico”, titolare di diritti appunto finanziariamente condizionati, e “cittadino”.

<sup>61</sup> Idem; esempi tipici di tale tipologia di diritti sono il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 I co. Cost.), il diritto al riposo e alle ferie (art. 36 co. II e III Cost.), il diritto delle donne alla parità delle condizioni di lavoro e alla pari retribuzione per i minori (art. 37 Cost.), i diritti sociali afferenti alla sfera familiare come il diritto alla mutua assistenza (art. 29 Cost.), il diritto dei figli all’educazione familiare (art. 20 Cost.) o il diritto a non essere licenziati arbitrariamente (art. 4 Cost.).

<sup>62</sup> Idem; esempi di diritti sociali condizionati sono il diritto alla assistenza e alla previdenza (art. 38 Cost.), il diritto all’istruzione (art. 34 Cost.), il diritto alle prestazioni sanitarie (art. 32 Cost.), il diritto all’educazione e all’avviamento professionale per inabili e minorati (art. 38 co. III Cost.).



indispensabili a garantirne costantemente i processi decisionali di attuazione<sup>63</sup>.

È fondamentale però precisare come, quanto meno nell'ordinamento italiano, tale intervento del legislatore abbia ad oggetto solo il *quomodo* ed il *quando* della prestazione e non condizioni certo l'*an* ed il *quid* di tali diritti, in quanto questi ultimi sono garantiti dalla Costituzione stessa<sup>64</sup>. Peraltro tale attività di determinazione delle modalità delle prestazioni afferenti i diritti sociali da parte del legislatore non è assoluta, ma è sottoposta al sindacato della Corte costituzionale che verifica in particolare che tale operazione abbia garantito una prestazione nel rispetto della cosiddetta "riserva del possibile e del ragionevole"<sup>65</sup>, ovvero che abbia garantito un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, tra cui appunto le esigenze di bilancio<sup>66</sup>. Da qui è agevole capire pertanto come il tema che qui interessa è proprio quello più particolare della "condizionalità finanziaria", ovvero, in altri termini, del costo dei diritti sociali in termini di risorse finanziarie pubbliche.

L'analisi del costo dei diritti assume un carattere fondamentale: l'attenzione al loro costo rende possibile una migliore comprensione della natura degli stessi e permette di intendere meglio fino a che punto si possa spingere la loro tutela. Se si tiene conto che alla base della garanzia dei

---

<sup>63</sup> B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1 /2020, pp. 44-45.

<sup>64</sup> Su tutti cfr. C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, n. 9/1970, pp. 153 e ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 31; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 69, l'autore sottolinea chiaramente come l'intervento del legislatore costituisca la mera *condicio sine qua non* della graduale attuazione di tali diritti ma non la *condicio per quam* degli stessi, ovvero il fondamento stesso della loro pretesa, che è invece riconducibile direttamente alla Costituzione; analogamente cfr. B. PEZZINI, *I diritti sociali tra iura e lex: premessa a un'indagine sulla struttura dei diritti sociali*, in ID., *Le decisioni sui diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. pp. 10 e ss., in cui l'autrice puntualizza come il contenuto dei diritti sociali sia assimilabile al risultato di una sintesi dialettica tra il legislatore e la Corte costituzionale, ovvero delle disposizioni costituzionali che di fatto limitano la discrezionalità del legislatore; si rinvia *infra* al prossimo paragrafo in merito all'impianto costituzionale dei diritti sociali nella Costituzione italiana.

<sup>65</sup> Concetto già elaborato dal Tribunale federale tedesco quale "*Vorbehalt des Möglichen oder des Vernünftigen*", a partire dalla sentenza del 3 agosto 1972 del *Bundesverfassungsgericht*.

<sup>66</sup> Idem; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 238 nota 72.

diritti è sottinteso un processo allocativo delle risorse, si può capire come un corretto ed equilibrato uso delle risorse finanziarie pubbliche sia la *condicio sine qua non* di una macchina statale efficiente, razionale ed equa. Non è difficile capire le ragioni dell'importanza del tema: trattare dei diritti, ed in particolare di quelli sociali, tenendo presente l'essenziale questione del loro costo in termini finanziari, rende evidente il fatto che questi non sono e non possono essere concepiti come pretese assolute dal contesto, non possono sfuggire a qualsiasi tipo di contemperamento in quanto la loro concreta attuazione, come tutto ciò che costa, è per definizione incompleta<sup>67</sup>.

Il discorso si lega con puntualità a quanto esposto nel paragrafo precedente sullo sviluppo storico e definizione dei diritti sociali: la mera proclamazione di questi diritti non basta e il concetto di *fattibilità pratica* è essenzialmente legato a quello di *sostenibilità economica*, in un legame che a sua volta rende non astratta l'istanza del cittadino di *esigibilità*, la quale infine è la premessa della vera giuridicità di tali diritti, ossia della loro *giustiziabilità*<sup>68</sup>. In una visione di tal fatta, facile è intendere il nesso che lega il concetto di *sostenibilità economica* a quello, in sede di giudizio costituzionale, di *ragionevolezza*, sino a poter ben condividere l'affermazione di chi definisce l'idea di *sostenibilità* quale aspetto "economico" della *ragionevolezza* nel campo "giuridico"<sup>69</sup>.

Tanto evidentemente si manifestano questi legami, quanto più l'ordinamento, per lunghi tratti, è sembrato non tenerne conto, generando una vera e propria discrasia tra una teoricamente illimitata espansione di nuovi diritti, in particolare sociali come esposto *supra*, e la fattuale limitatezza delle risorse finanziarie pubbliche<sup>70</sup>. La naturale, e fosca,

---

<sup>67</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton, 1999, trad. it. E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 135 - 137.

<sup>68</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 7.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>70</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri*, cit., p. 57.

conseguenza di tale scollamento, è la progressiva inattuazione dei diritti<sup>71</sup>, nonché la perdurante precarietà che minaccia la certezza stessa del diritto<sup>72</sup>.

Non potendo quindi considerare i diritti quali pretese giuridiche assolute, la loro necessaria interazione prevede che ogni scelta riguardante le risorse finanziarie ad essi destinati sia presa a seguito di un'adeguata istruttoria delle situazioni in gioco, per evitare i cosiddetti "rischi dell'attenzione selettiva"<sup>73</sup>, espressione con cui si indica il caso in cui il legislatore si concentri solo su un aspetto della questione a scapito di altri, una politica non certo ottimale il cui esempio tipico e rilevante per il nostro ordinamento sono quei tagli detti "lineari" più volte censurati dalla Corte costituzionale.

Tenendo presente ciò, si può intendere come il tema del costo dei diritti non sia estraneo allo stesso principio costituzionale di democraticità: sono i contribuenti a fornire il denaro necessario alla tutela delle loro posizioni giuridiche ed hanno, per questo, il diritto di sapere come tali risorse vengono spese e di giudicare attraverso lo strumento elettivo le scelte poste in essere dall'amministratore in termini di responsabilità politica, ovvero di cosiddetta *accountability*<sup>74</sup>. La questione del costo dei diritti è infatti fortemente legata a temi come quello dell'istruttoria normativa, della programmazione finanziaria e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione<sup>75</sup>: non a caso è nella legislazione finanziaria che trovano particolare applicazione i principi di istruttoria legislativa, specialmente nei termini di quel particolare strumento che è l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)<sup>76</sup>. L'istruttoria normativa rappresenta un

---

<sup>71</sup> A. SPADARO, ult. op. cit., p. 4, che rileva una vera e propria diretta proporzionalità tra processo di espansione e inattuazione pratica dei diritti.

<sup>72</sup> Come specificato da M. LUCIANI, *I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 653.

<sup>73</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, ult. op. cit., p. 133.

<sup>74</sup> Le distorsioni di carattere contabile tra i diversi livelli di governo del nostro ordinamento rappresentano un aspetto non secondario del contenzioso davanti alla Corte costituzionale, un tema protagonista di un importante filone giurisprudenziale sarà oggetto di un'apposita analisi nel prosieguo, in particolare nel Capitolo III.

<sup>75</sup> A. CAROSI, *Prestazioni Sociali e Vincoli di Bilancio*, cit., pp. 23 e ss.; i temi summenzionati saranno approfonditi nel prosieguo, in particolare nell'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale.

<sup>76</sup> L'AIR rappresenta una metodologia di valutazione preventiva volta a fornire informazioni al legislatore entrata a regime nel 2008 con DPCM n. 170 dell'11 settembre 2008.

mezzo essenziale per la programmazione delle politiche pubbliche, per il presidio del rispetto dei vincoli finanziari da parte delle politiche sociali<sup>77</sup>, nonché in tema di copertura finanziaria delle leggi<sup>78</sup>.

In realtà, per quanto la questione del costo dei diritti sia, per lo meno da un punto di vista storico, maggiormente legata al tema dei diritti sociali, l'argomento è ben più ampio e merita alcune necessarie precisazioni. Non si può in questa sede non richiamare l'illuminante contributo degli autori americani Stephen Holmes e Cass Sunstein<sup>79</sup>, secondo i quali ogni diritto è in realtà un diritto di carattere positivo e richiede necessariamente l'intervento dello Stato, determinando un conseguente costo. In altri termini non c'è alcun diritto che possa definirsi davvero tale se non è tutelato dal soggetto pubblico, sicché non è possibile distinguere "diritti non costosi" da quelli "costosi" e tanto meno identificare questi ultimi con i diritti sociali<sup>80</sup>. Neppure il diritto di proprietà<sup>81</sup>, il diritto assoluto per antonomasia, può dirsi

---

<sup>77</sup> Lo afferma A. CAROSI, ult. op. cit., p. 24, in cui l'autore sottolinea la necessità dell'AIR in termini di trasparenza di allocazione delle risorse.

<sup>78</sup> Idem; la posizione dell'autore si dimostra in totale corrispondenza con il dato normativo, vedasi in particolare il comma III dell'art. 17 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, ovvero la Legge di contabilità e finanza pubblica, per il quale: "i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'art. 10 [DEF, *nda*] ed eventuali successivi aggiornamenti".

<sup>79</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, cit.; senza dimenticare tuttavia che in termini analoghi si era già espresso M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit., p. 806; cfr. G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, pp. 7 e ss.

<sup>80</sup> M. LUCIANI, *I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 646.

<sup>81</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, ult. op. cit., p. 50, gli autori fanno notare come la proprietà privata, tradizionalmente vista come il diritto "negativo" per eccellenza da cui lo Stato deve astenersi, richiede in realtà il continuo intervento pubblico per essere protetta dai

veramente sussistente se non è tutelato dalla forza pubblica prima e nei tribunali dopo, in altre parole se non è predisposto un impianto per la sua concreta tutela da parte del soggetto pubblico. Infatti i diritti costano primariamente perché costa tutelarli in modo eguale ed equo su tutto il territorio dell'ordinamento<sup>82</sup>, tale necessario sistema di sorveglianza è pagato attraverso le risorse finanziarie pubbliche.

È facile cogliere il valore dei costi “diretti” in situazioni dove è lampante la necessità di un intervento positivo dello Stato, ma in realtà ogni diritto comporta dei costi, seppure “indiretti” come quelli dei diritti di libertà, quindi più difficilmente percepibili e quantificabili<sup>83</sup>. Per questa ragione si rischia erroneamente di qualificare i soli diritti sociali quali diritti “finanziariamente condizionati”, quando in realtà “sarebbe più corretto qualificare tutti i diritti come risorse *giuridicamente* scarse (nel senso che il loro godimento non è illimitato), condizionate alla disponibilità di risorse *economicamente* scarse (nel senso che sono le decisioni di bilancio che determinano le opportunità di godimento dei diritti)”<sup>84</sup>.

Se quindi in un'ottica generale è ormai assodato che non si possa definire alcun diritto come completamente incondizionato dalle scelte finanziarie allocative - e ciò ben si concilia alle conclusioni cui si è giunti nel paragrafo precedente - resta da chiedersi perché la questione del finanziamento dei diritti sia tradizionalmente molto più legata ai diritti sociali. Il tentativo di rispondere a questo interrogativo permette di enunciare, già in questa sede dedicata alla definizione dei termini di base del confronto, alcuni dei punti

---

terzi. Con affermazione alquanto provocatoria arrivano a dire che “senza tasse la proprietà non esiste”.

<sup>82</sup> Ibidem, p. 45, allo stesso modo gli autori americani notano acutamente come sia spesso dimenticato che le stesse corti davanti alle quali si fanno valere i propri diritti non potrebbero funzionare senza le risorse provenienti dai contribuenti.

<sup>83</sup> Ibidem, p. 24, gli autori argomentano che anche una nuova libertà richiede l'intervento del soggetto pubblico per essere tutelata. Si pensi ai costi indiretti relativi alla libertà di movimento garantita ad ogni cittadino, esempio non a caso già citato *supra*: questa richiederà l'esborso di risorse per la costruzione di infrastrutture adeguate a rendere tale libertà effettiva; A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e della Costituzione come “sistema”*, cit., p. 23, sulla sussistenza di costi “diretti” e costi “indiretti ed occulti”.

<sup>84</sup> M. LUCIANI, “*Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche*”, cit., pp. 7-8, concetto poi riconfermato in scritti successivi.

nodali della presente ricerca, che verranno per l'appunto maggiormente approfonditi nei prossimi capitoli.

Da un punto di vista dottrinale, secondo alcuni autori il rapporto tra risorse finanziarie e diritti sociali si caratterizza per una maggiore "visibilità": è del tutto innegabile infatti che ben più immediatamente percepibile e diretto sia il confronto dialettico tra esigenze di bilancio e gradualità della garanzia di diritti di prestazione, e questo giustificherebbe già di per sé una specifica trattazione del problema incentrata sui diritti sociali<sup>85</sup>. È quindi pur vero che la sussistenza di risorse costituisce la condizione che rende tutti i diritti effettivi e ne scongiura una manifestazione puramente proclamatoria, tuttavia ben più riconoscibile è il legame tra i capitali pubblici ed il funzionamento dell'apparato, dei mezzi e delle condizioni di cui i diritti sociali hanno bisogno per essere garantiti<sup>86</sup>.

Non è azzardato affermare che l'appena citato punto di vista sembrerebbe asseverato dalla realtà. Un legame più diretto tra risorse economiche e diritti sociali è infatti sostanzialmente dimostrato, in modo drammatico, dai periodi di crisi finanziaria, ovvero quei momenti storici in cui le risorse economiche pubbliche scarseggiano. In queste situazioni sono proprio i diritti sociali a ricavarne un immediato e palese pregiudizio, l'impianto che ne garantisce le relative prestazioni difatti è immediatamente messo in difficoltà<sup>87</sup>. Non solo, si avrà anche modo di precisare nel corso del presente

---

<sup>85</sup> Ibidem; M. LUCIANI, *I diritti "finanziariamente condizionati"*, cit., p. 647; cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 107 e ss., che nel commentare la giurisprudenza costituzionale denota come la Consulta abbia assunto la "gradualità" quale caratteristica "naturale" dei diritti di prestazione, un vero e proprio "modo di essere necessario" di tale tipo di diritti. La "gradualità" sembrerebbe declinarsi in un bilanciamento tra il diritto alla prestazione sociale e l'interesse al bilancio, termini che l'autore precisa non essere parimenti apprezzabili, trattando l'uno del contenuto dei diritti e l'altro la mera regolazione dei mezzi.

<sup>86</sup> B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, cit., p. 38, che sul punto richiama G. FERRARA, *Riflessioni sul diritto costituzionale. Lezioni del corso progreto*, Anno accademico 2002-2003, Roma, s.d. ma 2002, p. 114-115.

<sup>87</sup> *Ex multis* E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., p. 208; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit.; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; vedasi in generale quanto espresso da B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, cit., pp. 39 e ss.; A.

lavoro come a loro volta alcuni diritti sociali presentino un legame ancora più stretto con la spesa necessaria per garantirla: nessuno, infatti, fra i vari diritti sociali, dipende come il diritto alla salute dalle risorse pubbliche che vengono stanziare per garantirlo<sup>88</sup>.

Non a caso proprio con riferimento al diritto alla sanità, *rectius* al diritto ad ottenere dei trattamenti sanitari, è la Corte Costituzionale a qualificare i diritti di prestazione quali diritti “finanziariamente condizionati” con la sentenza n. 455 del 1990, che per prima ha fatto uso di questa espressione nel panorama delle pronunce del Giudice delle leggi e che merita, per la sua centralità, alcune puntualizzazioni<sup>89</sup>. Tale pronuncia si pone in un contesto giurisprudenziale ben preciso: se fino alla fine degli anni '80 la Consulta aveva continuato a ribadire il dovere di adeguare le prestazioni sanitarie alle esigenze dei cittadini<sup>90</sup>, con la pronuncia in esame la Corte afferma in via innovativa il carattere condizionato del diritto alla sanità e di ogni altro diritto sociale di prestazione nei limiti della disponibilità di bilancio<sup>91</sup>. La decisione è anticipatoria di un vero e proprio nuovo ciclo giurisprudenziale

---

GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia* in AA. VV. *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Atti del XXXIII convegno annuale AIC*, Napoli, 2019, p. 429, si esprime nei termini di una vera e propria “*de-solidarizzazione*”, quindi del venir meno della base fondamentale dei diritti sociali, determinata dalla perdurante crisi finanziaria; fin troppo palese poi è l'esempio dell'attuale crisi economica conseguente alla diffusione pandemica del virus Covid-19 a partire dalla primavera 2020, cfr. C. CROCETTA, *Diritti sociali al tempo dell'emergenza coronavirus: una prima analisi in chiave antropologico-giuridica*, in *BioLaw Journal Instant Forum*, 16.3.2020. Le posizioni giuridiche maggiormente colpite sono state quelle relative a diritti sociali ben precisi: la sanità, l'istruzione ed il lavoro. Sul punto si rinvia ad un articolo di chi scrive, B.A. MASSO, *Il primo impatto sui diritti sociali dell'emergenza Covid-19 in Europa e la risposta delle istituzioni sovranazionali*, in *DPCE Online*, vol. 42, n. 2/2020.

<sup>88</sup> L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, su *Federalismi.it*, n. 22/2017, 22.11.2017, p. 3.

<sup>89</sup> Per una migliore comprensione è opportuno un richiamo alla fattispecie concreta in esame davanti alla Corte, la quale era chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una norma della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui prevedeva che l'assunzione a carico dell'Unità Sanitaria Locale delle spese conseguenti a prestazioni sanitarie erogate ad anziani “non autosufficienti” ricoverati nelle case di riposo potesse essere limitata sulla base di parametri riferiti al numero delle persone assistibili e al costo pro-capite. La Corte precisa come il reale motivo del contendere abbia quale riferimento un aspetto ben preciso del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., non il diritto alla tutela dell'integrità psicofisica, qualificata come diritto *erga omnes* tutelato direttamente dalla Costituzione, ma bensì quello “di prestazione” volto all'ottenimento di trattamenti sanitari.

<sup>90</sup> Vedasi la sent. 534/1989.

<sup>91</sup> A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 298.

che a partire dalla metà degli anni '90 si dimostrerà ben più restrittivo nell'intervento "additivo di prestazione", riconoscendo un maggiore margine di discrezionalità del legislatore, anche mediante l'uso delle pronunce additive di principio intese quali "varianti miti" delle additive di prestazione<sup>92</sup>, e assecondando le rispettive politiche di bilancio a carattere restrittivo<sup>93</sup>.

Per la precisione la summenzionata pronuncia della Consulta ha affermato che "al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento [...]. Questo principio, che è comune a ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, non implica certo

---

<sup>92</sup> Riservandosi una più approfondita analisi nel capitolo III della tecnica decisoria afferente alle pronunce additive di principio, costituendo questa una tecnica decisiva in materia di decisioni che coinvolgono il bilancio pubblico, se ne richiama la definizione di G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., p. 244, che ne mette in luce la diversità rispetto alle decisioni meramente additive di prestazione in ogni caso in cui alla parte "ablativa" della decisione della Corte debba seguire una componente "costruttiva": alla dichiarazione di incostituzionalità non segue una addizione di norma, ma bensì l'indicazione del principio a cui la soluzione normativa dovrà conformarsi.

<sup>93</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, pp. 8 e ss.; A. ANDREONI, ult. op. cit., pp. 302 e ss.; M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., pp. 119 e ss.; su tutte esemplare è la sentenza n. 78 del 1995 in ambito previdenziale che si muove nella direzione suesposta: difatti nel ritenere legittimo il mancato adeguamento dei valori monetari relativi ai minimi di pensione di vecchiaia delle ostetriche, ha affermato che la disposizione normativa "non ha il significato di una promessa vincolante: è una previsione normativa che le vicende successive hanno dimostrato non attuabile per ragioni organizzative e finanziarie, che ne giustificano l'abrogazione" (*Considerato in diritto* n. 2), mentre quanto al potenziale contrasto con l'art. 38, co. II Cost. è opportuno sottolineare come a detta della Corte: "il precetto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori si riferisce principalmente all'organizzazione e alla gestione della previdenza obbligatoria, alla quale deve essere garantito un flusso di contributi degli assicurati proporzionato ai bisogni da soddisfare, mentre l'intervento solidaristico della collettività generale va limitato a casi giustificati da particolari condizioni equamente selezionate, e comunque contenuto nei limiti delle disponibilità del bilancio dello Stato" (*Considerato in diritto* n. 2).



una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa [...]"<sup>94</sup>.

Emerge con chiarezza come ben si possa definire la summenzionata pronuncia quale vera e propria decisione "manifesto"<sup>95</sup>, anticipando concetti e tecniche argomentative, come quelli di "bilanciamento" e "gradualità" che troveranno rilevante spazio nella giurisprudenza futura della Corte e che saranno oggetto *infra* di una più approfondita analisi.

Innanzitutto, come già sottolineato, i giudici della Consulta fanno per la prima volta riferimento al concetto di "condizionamento" dei diritti, con particolare riguardo al "limite oggettivo" derivante dalla finitezza delle risorse finanziarie, precisando che tale nozione si traduce non in una "degradazione" del diritto e in una rinuncia al carattere costituzionale della pretesa all'accesso delle prestazioni sanitarie, ma bensì in un "ragionevole bilanciamento", ovvero una tecnica decisoria ben precisa messa in atto primariamente dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. Si può intendere sin da ora come tale bilanciamento sia necessario per evitare il rischio che il richiamato "condizionamento" cui si dichiarano soggetti i diritti costituzionali a prestazione pubblica si traduca "in una sorta di resa alla natura delle cose", risultante in un'assoluta discrezionalità legislativa in ordine alla garanzia del diritto in questione<sup>96</sup>.

Come notato dalla dottrina di commento, la sentenza sembra indicare che le risorse limitate sono distribuite sulla base degli esiti del bilanciamento

---

<sup>94</sup> Sent. 455 del 1990, *Considerato in diritto* n. 3

<sup>95</sup> Come definita da S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, 20.6.2018, p. 11.

<sup>96</sup> C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, cit., p. 548.

finalizzato ad individuare quali beni o interessi meritino una prioritaria o una maggiore tutela<sup>97</sup>. In questo modo la Corte introduce anche il concetto di gradualità di attuazione del diritto<sup>98</sup>: questa non dipende esclusivamente e semplicemente dalla scarsità delle risorse finanziarie, ma bensì dalla sintesi tra l'esito del bilanciamento come appena descritto e la quantità delle risorse disponibili<sup>99</sup>. Da un rapido esame della giurisprudenza successiva, è evidente come la sentenza n. 455 del 1990 abbia determinato una rinnovata attenzione per la spesa pubblica con riferimento alla tutela dei diritti sociali, e particolarmente quello alla sanità, difatti "in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute"<sup>100</sup>.

La sua portata di *leading case* nei confronti della giurisprudenza successiva è confermata anche da altre rilevanti pronunce come la n. 248 del

---

<sup>97</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 9.

<sup>98</sup> Come rilevato da C. PINELLI, ult. op. cit., p. 554 già in tempi più risalenti la Corte aveva fatto riferimento al principio di gradualità, come per esempio con la sent. n. 26 del 1980 in materia pensionistica, tuttavia in termini di "proporzionalità e adeguatezza", la gradualità non viene ancora fatta dipendere dalle concrete disponibilità finanziarie come avverrà appunto solo in seguito.

<sup>99</sup> Idem; il principio di "gradualità", come peraltro notato da C. PINELLI, ult. op. cit., p. 549, e da M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., p. 120, nota n. 182, era stato già richiamato dalla coeva sentenza n. 260 del 1990 - che condivide con la pronuncia n. 455 anche il giudice relatore, il prof. A. Baldassarre - in cui la Corte afferma chiaramente che "le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio [...] e, soprattutto, il riconoscimento del "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale [...]" (*Considerato in diritto* n. 3). Si rinvia in particolare al paragrafo § 3.1 per l'analisi delle modalità applicative del bilanciamento tra interesse al contenimento della spesa di cui all'art. 81 Cost. e diritti sociali di prestazione.

<sup>100</sup> Sentenza n. 356 del 1992, *Considerato in diritto* n. 3; M. BERGO, ult. op. cit., rileva la continuità tra la appena richiamata pronuncia e le successive sentt. nn. 218 e 304 del 1994, 416 del 1995, 185 del 1998, 309 del 1999 e 509 del 2000.

2011, che in diretta continuità dei principi della pronuncia del 1990, qualifica nuovamente il diritto alle prestazioni sanitarie come *finanziariamente condizionato* “giacché «l’esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (*ex multis*, sentenza n. 111 del 2005)”<sup>101</sup>. Nella sua complessità il concetto “condizionamento finanziario” ha fatto ormai ingresso anche nella giurisprudenza amministrativa e in quella contabile<sup>102</sup>.

Da quanto sinora detto si possono trarre delle logiche conclusioni che giustificano le premesse considerazioni: il tema del costo dei diritti, in particolare di quelli sociali di prestazione, costituisce non solo un tema centrale per lo studio della tutela e della concreta programmazione dei diritti, ma rappresenta anche “la pietra angolare” su cui si basa l’analisi del bilanciamento tra interessi erariali di bilancio e tutela delle prestazioni. Analogamente a quanto rilevato nel paragrafo precedente per la concettualizzazione dei diritti sociali, è bene tenere a mente che un’adeguata analisi del tema deve proseguire tenendo conto dei molteplici risvolti che il concetto di “condizionamento” presenta e che si sono richiamati *supra*.

---

<sup>101</sup> *Considerato in diritto* n. 6.1 sent. 248 del 2011; alcuni autori, come C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., pp. 10-11, pur riconoscendo un legame diretto tra la richiamata pronuncia e la n. 455/1990, ne sottolineano alcune rilevanti differenze, dato che la pronuncia più recente denota un confronto diretto tra l’esigenza dei diritti di trovare pieno inveroamento e il dato di mero fatto, la limitatezza delle risorse finanziarie. Il tema riguarda le modalità del bilanciamento messo in atto dalla Corte, si rinvia sul punto *infra* al paragrafo § 3.1.

<sup>102</sup> A rilevarlo è M. LUCIANI, *I diritti “finanziariamente condizionati”*, cit., p. 647, che richiama esemplari pronunce come quelle della Corte conti: Sez. contr. reg. Campania, 26 gennaio 2015, n. 7; Sez. contr. Veneto, 3 agosto 2017, n. 426; del Consiglio di Stato: Sez. III, 20 luglio 2016, n. 3297; 23 gennaio 2017, n. 267.

## 1.2 L'impianto dei diritti sociali nella Costituzione

Se quanto sinora esposto ha voluto trattare dei diritti sociali con riferimento ad alcune doverose riflessioni di carattere generale, è a questo punto opportuno concentrarsi sulla struttura dei diritti sociali nella Costituzione italiana, ovvero propriamente il termine specifico del bilanciamento che questa ricerca si propone di analizzare. La focalizzazione sull'impianto dei diritti sociali come contenuto nella Carta costituzionale si presenta uno strumento prezioso in questa sede sia perché conferisce una concretezza chiarificatrice alle riflessioni suesposte, sia perché testimonia in modo puntuale l'opportunità di procedere secondo la divisione tematica che questo lavoro propone.

Si è infatti ritenuto conveniente, nella struttura del presente lavoro, seguire i solchi di una tripartizione che rispecchi i diversi piani di attuazione legislativa delle previsioni costituzionali, piani strettamente legati tra loro<sup>103</sup>. Innanzitutto quello nazionale, in particolare nel confronto tra garanzie sociali e interesse al contenimento della spesa pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il cui sindacato risente di forti mutamenti. Il piano regionale, che riveste una primaria importanza alla luce delle rilevanti competenze delle Regioni nel campo dei diritti sociali, su tutti quello sanitario, e del conflitto che nasce con lo Stato in materia di scelte allocative delle risorse per garantirli, il cui arbitro è logicamente il giudice costituzionale<sup>104</sup>. Infine emerge palesemente dall'esame delle disposizioni costituzionali il piano "sovranazionale europeo", in particolar modo con riferimento al sistema delle competenze eurounitarie di controllo della spesa pubblica degli Stati membri e del contenimento del deficit finanziario, di determinante importanza alla luce del suesposto legame tra risorse e diritti sociali di prestazione<sup>105</sup>.

Partendo da una considerazione generale, nella tutela dei diritti sociali la Costituzione italiana presenta delle caratteristiche uniche sottolineate in più

---

<sup>103</sup> Richiamati in modo limpido da E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., pp. 210-211.

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> Idem.

riprese dai commentatori. La Carta costituzionale italiana infatti offre un ricco catalogo di diritti sociali che la differenzia da tutte le altre omologhe europee<sup>106</sup> e che ha fornito alla giurisprudenza un'esplicita base normativa *ad hoc* o comunque, più raramente, un complesso di disposizioni per riconoscerne la garanzia<sup>107</sup>. In questo si differenzia da altre costituzioni pur strettamente legate per genesi storica, come per esempio la Costituzione federale tedesca che presenta una clausola generale sul carattere “sociale” dello Stato, ovvero l'art. 20 (1) della *Grundgesetz*, e non è fornita di un elenco ampio e sistematico come quello italiano, ma bensì di “deboli ancoraggi” costituzionali che rimarrebbero privi di significato senza l'intervento del legislatore<sup>108</sup>.

Il confronto proposto mette in luce una peculiarità fondamentale dei diritti sociali nel nostro ordinamento e chiarisce ancora di più il dibattito sulla loro definizione di cui si è trattato *supra*: una Costituzione come quella tedesca fa sì che l'impianto del *welfare* si basi principalmente su disposizioni di legge ordinaria<sup>109</sup>, da una parte quindi si può agevolmente dedurre come in un tale ordinamento ben più forte sia stata nel tempo la

---

<sup>106</sup> Con l'unica eccezione, per certi aspetti, della più recente Costituzione spagnola del 1978, che presenta tratti analoghi determinandone anche questioni di giurisprudenza costituzionale similari, vedasi AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica: problemi e prospettive*, (a cura di) S. GAMBINO, cit.; vedasi anche per un'analisi della giurisprudenza costituzionale francese oltre che di quella spagnola S. CECCANTI, N. PEREZ SOLA, *Unione europea, Costituzione economica e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale di Francia e Spagna*, Bologna, Libreria Bonomo, 2003.

<sup>107</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 13.

<sup>108</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 755 e pp.758-759; A. BALDASSARRE, ult. op. cit., pp. 28 e ss., è da sottolineare inoltre come la stessa Costituzione di Weimar, nella cui tradizione si pongono sicuramente sia la Costituzione federale tedesca che quella italiana, nota per la tutela dei diritti sociali, si caratterizzasse per norme di sostanziale rinvio all'intervento del legislatore. La Costituzione italiana pertanto rappresenta una fonte di garanzia dei diritti sociali ben maggiore rispetto a questa che non poteva prescindere dall'*interpositio legislatoris*; per una chiara, sintetica ma esaustiva analisi dei diritti sociali nella Costituzione federale tedesca vedasi W. SCHMIDT, *I diritti fondamentali sociali nella Repubblica Federale Tedesca*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. 31, n. 3/1981, pp. 785-807.

<sup>109</sup> Non pare azzardato sottolineare come il summenzionato ragionamento possa valere *a fortiori* per un ordinamento costituzionale come quello del Regno Unito, privo infatti di una Costituzione scritta e tradizionalmente attento alla tutela del *welfare*. Sulle implicazioni che una tale mancanza possa rappresentare in periodi di forte cambiamento si rinvia ad un contributo di chi scrive, B.A. MASSO, *Diritti sociali ed economici nel Regno Unito all'epoca della Brexit e di austerità: la critica del Presidente della Corte Suprema*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, 1/2020, pp. 273-280.

posizione critica di chi appiattiva le disposizioni di tutela dei diritti sociali a norme di carattere meramente programmatico ad assoluto appannaggio del legislatore, dall'altra, specularmente, è facilmente ricavabile come l'impianto dei diritti sociali della Costituzione italiana confuti definitivamente l'appena richiamata teoria, riconoscendo un valore ontologico ai diritti sociali indipendente dall'*interpositio legislatoris*, che, come già affermato in precedenza, potrà determinare discrezionalmente solo il *quomodo* e il *quando* della tutela di tali diritti, ma non l'*an* ed il *quid* stabiliti dalla stessa fonte costituzionale sovraordinata<sup>110</sup>. Riprova di quanto appena affermato è la tutela che tali diritti trovano nel sindacato della Corte costituzionale, che può dichiarare l'incostituzionalità delle leggi ordinarie che violassero le disposizioni di rango superiore<sup>111</sup>.

Tenendo presente la considerazione generale appena svolta, è ora opportuno entrare maggiormente nel merito dell'impianto costituzionale italiano dei diritti sociali, senza ignorare il dibattito che ha determinato le scelte dei Padri costituenti. Storicamente la Costituzione italiana è una delle prime che fa della protezione sociale uno dei fondamenti dello sviluppo di un ordinamento di matrice pluralista, nel quale il soggetto pubblico assume il compito di rimuovere gli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza, realizzando misure di contrasto alla povertà e perseguendo una maggiore inclusione sociale di tutte le fasce della popolazione<sup>112</sup>. In questo senso la

---

<sup>110</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, p. 30, secondo l'autore la Carta costituzionale italiana mette in luce in modo unico la fallacia della teoria di chi riduce i diritti sociali a norme programmatiche. Tale teoria confonde la chiara differenza tra norme che costituiscono un mero programma per il legislatore e le norme che garantiscono un diritto ad una prestazione positiva, di cui solo modalità e limiti devono essere fissati dal legislatore. Non si può certo interpretare quali equivalenti disposizioni costituzionali come per esempio l'art. 31 ult. co. Cost. "la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù", l'art. 35 Cost. "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni", l'art. 47 Cost. "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme", e norme come l'art. 38 Cost. "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale". Con una disposizione costituzionale come quella appena citata è chiaro che è la Costituzione stessa a dare immediata garanzia al diritto.

<sup>111</sup> Cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., pp. 776-777; cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1990, p. 63.

<sup>112</sup> E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., pp. 211 e ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, p. 13.

scelta dell'assemblea costituente, non senza un acceso dibattito, è stata quella di prevedere un'esplicita tutela dei diritti sociali, ritenendo tale previsione un elemento identitario di portata fondamentale<sup>113</sup>.

La scelta dei costituenti, in particolare nelle disposizioni contenute nei Titoli II e III della Costituzione, è andata nel verso di valorizzare l'immagine di uomo ben diversa da quella del liberalismo classico: al centro dell'ordinamento costituzionale vi è sì la persona, ma non più la figura dell'uomo "astratto", ma di quello che la dottrina francese ha definito *homme situé*, ovvero un uomo la cui tutela dei diritti sociali è declinata, in un'ottica democratico-pluralistica, secondo le rispettive relazioni<sup>114</sup>. La centralità delle relazioni del singolo giustifica l'originale scelta della Costituzione di garantire i diritti sociali non semplicemente elencandoli, ma secondo un criterio "organico" che pone al centro la persona umana e con gradazione crescente i rapporti con le varie formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità<sup>115</sup>.

È legittimo considerare una tale evoluzione anche come diretta reazione a quelle ideologie del '900 che avevano dissolto l'idea dell'uomo in quella dello Stato. Riecheggia in questo modello, infatti, quanto espresso dall'On. Moro in sede costituente, secondo il quale "lo Stato assicura veramente la

---

<sup>113</sup> M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., pp. 23-24.

<sup>114</sup> E. LONGO, ult. op. cit., pp. 217-218 e 223-224; vedasi sul punto anche le autorevoli riflessioni di S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, 2007, pp. 365-377, ed in particolare a p. 370 con la conferma che "la Costituzione non intende l'astratto individuo, ma la «persona sociale», l'individuo situato nel suo contesto reale, espressivo delle diverse modalità dell'esistenza, permettendo una più matura riflessione anche sul soggetto astratto"; cfr. M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>115</sup> E. LONGO, ult. op. cit., pp. 223-224, il riferimento quindi è alla famiglia, la scuola, il lavoro, la vita personale e collettiva. Se la tutela dei diritti di libertà è regolata dalla Carta costituzionale secondo uno schema "a cerchi concentrici", ovvero andando a proteggere a partire dagli artt. 13 e ss. Cost. il nucleo più intimo della persona umana, la sua libertà personale, e via via estendendo la tutela alle sfere di proiezione dell'individuo (domicilio, corrispondenza, circolazione etc...), quella dei diritti sociali è una tutela divisa secondo un criterio "tematico" sulla base delle relazioni sottese alle singole posizioni giuridiche soggettive garantite dalle disposizioni costituzionali di cui ai Titoli II e III della Costituzione; cfr. G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 758, che rileva la possibilità di analizzare i diritti sociali degli artt. 29 e ss. secondo i "valori protetti" o più convenientemente secondo criteri formali: ovvero verificando chi sono i titolari dei diritti in questione, quali sono i mezzi di attuazione e di tutela, quali sono le situazioni giuridiche corrispondenti.

sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale<sup>116</sup>.

Una tale ricostruzione implica alcuni corollari. Innanzitutto se il punto di partenza della tutela sociale sono le relazioni della persona, l'impianto dei diritti sociali costituzionali non può essere ridotto, come in altri ordinamenti, ad un *Welfare State* in senso stretto, ovvero un sistema paternalistico che garantisce la mera prestazione di sussidio, ma deve assumere bensì il già richiamato ruolo, ben più ampio, di rimuovere ogni ostacolo alla libertà e all'uguaglianza<sup>117</sup>.

Ulteriore implicazione di tale concezione "relazionale" della persona - che ben traspare dalle stesse parole dell'on. Moro - è quella del riconoscimento e della protezione dei cosiddetti "corpi intermedi", ovvero quelle formazioni sociali in cui si organizza la società civile. Al riguardo, in Assemblea costituente, è chiaramente prevalsa la posizione cattolico-popolare indissolubilmente legata alla dottrina sociale della Chiesa già espressa nelle encicliche *Rerum Novarum* del 1891 e *Quadragesimo anno* del 1931<sup>118</sup>, concentrate sul ruolo dei corpi intermedi e sul principio di sussidiarietà come direttrice dell'esercizio del potere pubblico e della tutela sociale. È consentito notare un legame tra queste posizioni e la scelta della

---

<sup>116</sup> Queste le parole espresse dall'On. Moro durante la discussione per l'approvazione dell'art. 2 Cost. in A.C. LXXIV, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, p. 2416, consultabile presso il sito istituzionale della Camera; cfr. M. BERGO, ult. op. cit., p. 9.

<sup>117</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14; E. LONGO, ult. op. cit., p. 224; cfr. S. MOYN, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, cit., pp. 3 e ss. e *passim*, non è azzardato affermare che si può leggere nella summenzionata distinzione tra assistenza di tipo paternalistico e la più profonda tutela garantita dalla Costituzione italiana proprio la fondamentale differenza di cui tratta l'autore americano tra "sufficiency", ovvero la garanzia per tutti di un minimo vitale da parte dello Stato, ed "equality", ovvero il perseguimento, attraverso la tutela sociale, di un'uguaglianza tra i propri cittadini in un'ottica redistributiva delle risorse.

<sup>118</sup> LEONE XIII, *Lettera enciclica Rerum Novarum*, 15 maggio 1891; PIO XI, *Lettera enciclica Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931.



Costituzione ai Titoli II e III di assegnare la competenza della protezione dei diversi diritti non esclusivamente allo Stato e alle istituzioni da esso dipendenti, ma anche alla responsabilità di diversi soggetti che concorrono con le istituzioni stesse<sup>119</sup>. Si può pertanto affermare che una delle condizioni basilari di effettività dei diritti sociali per la Costituzione italiana è data dalla protezione di questi enti esponenziali<sup>120</sup>.

Alla luce di questa idea “sociale” di persona e del conseguente schema “tematico” delle disposizioni costituzionali, risulta in Costituzione un ricco catalogo di diritti sociali che non è azzardato definire “dinamico” per diverse ragioni. Primariamente il novero di diritti sociali ha già dato dimostrazione di potersi arricchire tramite il riconoscimento di nuovi diritti sociali, in particolare attraverso la giurisprudenza, specialmente costituzionale<sup>121</sup>. Non solo, col tempo infatti la stessa portata soggettiva dei diritti sociali come intesa originalmente ha subito forti cambiamenti: se in un primo momento questi erano tradizionalmente visti come i diritti volti ad assicurare ai cittadini “discriminati” e “sottoprotetti” i benefici della vita associata in nome dell’uguaglianza davanti alla legge e dell’appartenenza ad un gruppo sociale o umano svantaggiato rispetto al resto della società, col tempo si è imposta la tendenza, in particolare in via legislativa, ad ampliare

---

<sup>119</sup> E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., p. 214; d’altra parte da sottolineare il fatto che, come sottolineato da autori come A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 13, il pensiero cattolico si impone in modo decisivo in sede costituente in merito alla tutela dei diritti sociali, essendo peraltro l’unica forza politica con una concezione generale e realistica degli stessi a differenza della compagine social-comunista, che vedeva in tali diritti semplici “promesse” preordinate ad un cambiamento sociale e di regime, o della posizione del Partito d’Azione e su tutti di Piero Calamandrei, ben più concentrato sui risvolti “garantisti” dei diritti sociali quali limiti all’uso del potere pubblico non diversamente dai classici diritti di libertà.

<sup>120</sup> A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., pp. 61 e ss. ed in particolare pp. 69-70, in cui l’autore analizza con precisione la posizione dei Padri costituenti. Di grande interesse sono gli interventi che sottolineano i rischi e le condizioni per evitare che le affermazioni sociali nella Carta fondamentale si traducano quale semplice elenco teorico dei diritti.

<sup>121</sup> Se ne è parlato *supra* sub § 1.1; a rilevarlo è poi chiaramente G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 756, che riporta la possibilità, poi effettivamente verificatasi, di riconoscere un diritto alla tutela ambientale in via interpretativa dalle disposizioni costituzionali di tutela del paesaggio di cui all’art. 9 e del diritto alla salute di cui all’art. 32.

fortemente la cerchia dei titolari dei diritti sociali oltre i confini posti dalle formule contenute nelle disposizioni costituzionali<sup>122</sup>.

Si pensi per esempio al diritto alle cure gratuite riservate agli “indigenti” ai sensi dell’art. 32 Cost., il diritto all’accesso ai più alti gradi degli studi per i “capaci e i meritevoli” di cui all’art. 34 Cost. o il diritto alla previdenza sociale di cui all’art. 38 Cost. destinato ai “lavoratori” inizialmente intesi quali contraenti deboli all’interno di un rapporto di lavoro subordinato. Tali categorie di cittadini identificano letteralmente una specifica categoria di soggetti in una condizione di ineguaglianza.

L’ordinamento ha ben superato quei limiti: seguendo gli esempi appena citati, per quanto riguarda la sanità si è provveduto all’eliminazione del sistema mutualistico e all’istituzione di un servizio sanitario nazionale finanziato con risorse tributarie, garantendo le prestazioni a “tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l’eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio”<sup>123</sup>; così per quanto riguarda l’accesso ai livelli più alti degli studi è stato sin da tempi risalenti esteso a tutti coloro che fossero “privi di mezzi” e non solo ai “capaci e meritevoli”; infine, il diritto alla previdenza è stato esteso anche ai lavoratori autonomi e soggetti che lavoratori non sono<sup>124</sup>.

Questa non è che una logica conseguenza del principio personalistico: tale principio infatti spinge a declinare i diritti intorno alla persona e non alla categoria svantaggiata di appartenenza<sup>125</sup>. Attraverso l’universalizzazione dei diritti sociali, i diritti di pochi sono divenuti diritti di tutti, così fisiologicamente aumentando il bisogno di risorse finanziarie per garantirli e aggravando lo stato dei conti pubblici, non senza il rischio che la contingenza di tali risorse possa portare ad una precarizzazione degli stessi diritti<sup>126</sup>. Ci si limita poi per completezza a richiamare in questa sede un ulteriore fattore di espansione delle categorie dei beneficiari delle

---

<sup>122</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 759.

<sup>123</sup> Art. 1, co. III della legge n. 883 del 23 dicembre 1978.

<sup>124</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., pp. 760-761.

<sup>125</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 38.

<sup>126</sup> G. CORSO, ult. op. cit., pp. 781-782, questione già paventata dall’autore che in proposito parla di “effetto regressivo” dell’universalizzazione dei diritti sociali proprio in termini di ristrettezze delle risorse pubbliche.

prestazioni relative ai diritti sociali, ovvero l'abbandono da parte della Corte costituzionale di un'interpretazione letterale che lega la titolarità di tali diritti ai soli "cittadini", affermando quindi la sussistenza di una sorta di "cittadinanza sociale", ben più ampia della cittadinanza in senso stretto giuridicamente intesa<sup>127</sup>.

Per certi versi è da rimarcare anche un'altra ragione della "dinamicità" dei diritti sociali costituzionali, ovvero la loro inattuazione, in particolare dei valori fondamentali come quello di eguaglianza sostanziale, dovuta principalmente all'inefficiente gestione di un *welfare* nei fatti più propenso ad assicurare un sostegno assistenzialistico e ad allargare i consumi più che a fornire veri e propri investimenti per la collettività<sup>128</sup>. Il tutto a diretto pregiudizio della salute e della più ragionevole gestione dei conti pubblici, coinvolti in un'esplosione della spesa pubblica che ha determinato una crescente crisi fiscale con un incontrollato aumento del deficit e del debito<sup>129</sup>.

Le considerazioni complessive espresse sinora sulla struttura costituzionale dei diritti sociali merita quindi di essere completata tramite una breve disamina delle norme che fondano il summenzionato assetto, in particolare di quei principi e disposizioni che non è errato definire "di sistema" come i basilari articoli 2 e 3 Cost., gli articoli 4 e 38 Cost. sul tema non ignorabile dei diritti sociali del lavoro, l'art. 32 Cost. sul particolare

---

<sup>127</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 39-41, l'autrice fa presente come un primo allargamento sia rinvenibile già con il concetto di cittadinanza "europea" e si sia poi esteso anche ad altri soggetti comunque connessi alla comunità italiana ed individuati di volta in volta dalla legge. Richiamando diversi esempi della giurisprudenza costituzionale (vedasi la sent. n. 253/2001 in materia di sanità), sottolinea come peraltro diverse leggi regionali in materia di diritti sociali si esprimano in tal senso.

<sup>128</sup> M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., p. 33; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam, 1996, p. 388, in cui l'autore si esprime in termini critici su una gestione "assistenziale", "corporativa" e "clientelare" del *welfare* nell'ordinamento italiano.

<sup>129</sup> Vedasi M. BERGO, ult. op. cit., pp. 47 e ss., per un'approfondita analisi dei dati che denota una drammatica particolarità dei numeri italiani rispetto a quelli di altri paesi europei; vedasi anche G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Vol. I, Jovene, Napoli, 2011, pp. 5 e ss., in cui l'autore in sede introduttiva preannuncia i sintomi di maggiore inefficienza dell'ordinamento fiscale, costretto a fronteggiare una costante situazione di perenne crisi del debito e d'irresponsabilità dei gestori della cosa pubblica, traducendosi quindi in un'eccessiva pressione fiscale, elevata disuguaglianza nella distribuzione degli oneri fiscali e diffusa evasione.

diritto alla sanità e gli articoli 117 e 118 Cost. sul riparto delle competenze e sul principio di sussidiarietà. L'analisi di tali disposizioni costituzionali si pone infatti come passaggio necessario per intendere appieno le questioni di bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali e interesse all'equilibrio di bilancio sottoposte al sindacato del giudice costituzionale.

### **1.2.1 Le colonne portanti del sistema di tutela sociale: artt. 2 e 3 Cost.**

Alla luce di quanto esposto nel paragrafo precedente, un impianto costituzionale come quello italiano, volto alla valorizzazione della persona la cui immagine, *Menschenbild*, è quella di sintesi tra dimensione individuale e relazionale, e contenente un preciso elenco di norme precettive, trova il fondamento della tutela sociale nei principi fondamentali della Carta Costituzionale, in particolare agli articoli 2 e 3<sup>130</sup>. In tali disposizioni sono contenuti il principio di eguaglianza formale davanti alla legge di tutti i cittadini (art. 3 co. I Cost.), il già richiamato compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitino la libertà e l'eguaglianza ed impediscano il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, ovvero il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3 co. II Cost.), nonché il principio dei diritti inviolabili e della dignità umana (art. 2 Cost.).

È opportuno svolgere alcune precisazioni sul punto. Originalmente, infatti, è stato in particolare il principio di eguaglianza sostanziale ad essere qualificato come la vera e propria base della garanzia sociale della Costituzione, come “ceppo unico” a partire dal quale i diritti dei Titoli II e III si ramificano e si sviluppano<sup>131</sup>. Tra la moltitudine di autori si può citare su tutti, a titolo esemplificativo, l'autorevole e risalente posizione di Manlio Mazzotti per il quale “i diritti sociali hanno la loro fonte nel principio di eguaglianza, il quale a sua volta è il presupposto della libertà”<sup>132</sup>. Un tale

---

<sup>130</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 10.

<sup>131</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 757.

<sup>132</sup> M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit. p. 805; analogamente si esprime *ex multis* M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni*

ruolo del principio di eguaglianza sostanziale è confermato dal fatto che il principale dei criteri di classificazione ed analisi degli stessi diritti sociali è appunto il grado di collegamento con l'art. 3 co. II Cost., idoneo a distinguere quei diritti sociali rivolti a soggetti meritevoli di una tutela speciale e diritti sociali destinati a tutti a prescindere dalle loro condizioni sociali ed economiche<sup>133</sup>.

La stessa dottrina ha tuttavia rimarcato come il fondamento di tale impianto non si limiti al solo principio di eguaglianza sostanziale, ma sia bensì da completare con l'art. 2 Cost. - che tutela l'inviolabilità della persona e richiama i doveri inderogabili di solidarietà politica ed economica - e con il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, I co. Cost.<sup>134</sup>. Una tale posizione, per quanto riguarda l'art. 2 Cost., è stata avvalorata soprattutto a fronte della già risalente tendenza della giurisprudenza costituzionale a qualificare come "inviolabili" anche i diritti sociali ed economici contenuti nei Titoli II e III della Costituzione<sup>135</sup>. Ciò non deve

---

*della Corte Costituzionale*, cit., p. 6, già richiamato sub paragrafo §1 in riferimento alla genesi storica dei diritti sociali: "I diritti sociali si collegano al principio di eguaglianza e in un mondo dominato dal principio di libertà è stato fatale che soffrissero di una condizione di minorità".

<sup>133</sup> M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato*, cit., p. 26-27, l'autrice senza ignorare quel processo di espansione della platea dei diritti sociali - già trattato *supra* nel precedente paragrafo - richiama a titolo esemplificativo dei diritti appartenenti al primo gruppo i diritti per i lavoratori ad una retribuzione proporzionata ex art. 36 Cost., il diritto al mantenimento e all'assistenza per gli inabili al lavoro nonché il diritto all'educazione e all'avviamento professionale per gli inabili e i minorati ex art. 38 Cost., il diritto di associarsi in sindacati ex art. 40 Cost. Quali diritti appartenenti a tutti a prescindere dalla condizione sociale il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., il diritto all'istruzione obbligatoria gratuita ex art. 34 e il diritto alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 32 Cost.

<sup>134</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 10.

<sup>135</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., p. 27, gli esempi di tale giurisprudenza sono molteplici: per i diritti della famiglia (sent. n. 181/1976), diritto alla salute (sentt. nn. 88/1979, 184/1986, 479 e 559 del 1987, 992/1988), i diritti ad un'equa retribuzione e al riposo (sentt. nn. 6/1963, 120/1963, 75/1964, 10/1970, 102/1976, 36/1980, 23/1982, 16, 559 e 616 del 1987), il diritto all'assistenza e alla previdenza (sentt. nn. 160/1974 e 64/1975), la libertà sindacale (sent. n. 334/1988), la libertà di insegnamento (sent. n. 59/1960); nello stesso senso vedasi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2017; E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, cit., p. 212, in cui l'autore sottolinea che "nella Repubblica italiana la garanzia dei diritti sociali si basa su due pilastri: da un lato, il principio di solidarietà che persegue finalità di garanzia della vita individuale e sociale delle persone (l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale sancito nell'art. 2 Cost.); dall'altro, il principio di eguaglianza delle opportunità (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale [...] che impediscono il pieno

stupire, l'art. 2 infatti, dopo aver affermato il principio personalistico, enuncia il principio di solidarietà, ovvero quel principio che traduce in doverosità giuridica la comune appartenenza di ciascun soggetto ad una comunità che si è data delle regole per garantire ad ognuno la possibilità di sviluppare la propria personalità<sup>136</sup>. La solidarietà è pertanto considerabile a buon diritto una delle colonne portanti dello Stato sociale.

Pur senza negarne il carattere fondamentale come appena visto, è pur vero che l'art. 2 è raramente richiamato nelle sentenze di "bilanciamento" della Consulta riguardanti le prestazioni sociali ed il vincolo di bilancio finanziario, oggetto precipuo del presente lavoro. La dottrina riconosce nella sua particolare formulazione la causa di un richiamo di gran lunga meno frequente rispetto all'art. 3: il riferimento ai doveri dello Stato e della collettività sono inerenti a diritti incompressibili che per definizione non possono essere oggetto di bilanciamento, ed in particolare, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, con esigenze di bilancio<sup>137</sup>.

È bene però ricordare che la Corte, pur facendo ben meno richiamo all'art. 2 Cost. nelle pronunce qui d'interesse, non ha mancato di sottolineare lo stretto legame sinergico tra il principio di solidarietà ed il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 co. II<sup>138</sup>. Sul punto già autorevoli commentatori avevano sottolineato l'appena richiamato legame, contrastando con l'opinione di chi finiva per dare al principio di eguaglianza una natura quasi evanescente e puramente formale<sup>139</sup>. Se ad un esame superficiale l'affermazione di una "pari dignità sociale" dei cittadini sembra collegarsi ad un'eguaglianza meramente formale, quindi al I co. dell'art. 3, è in realtà il co. II a precisare il vero intento ed obiettivo della Costituzione<sup>140</sup>, ovvero, come già più volte affermato, il perseguimento di un'eguaglianza

---

sviluppo della persona previsto dall'art. 3, c. 2, Cost.) che persegue l'obiettivo di un eguale accesso a lavoro, istruzione, salute, cultura, e sicurezza sociale".

<sup>136</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 36.

<sup>137</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 7.

<sup>138</sup> Idem, si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 2002 pur su fattispecie diverse.

<sup>139</sup> F. PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1965, p.137, in polemica con P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Jovene, Napoli, 1958, p. 604.

<sup>140</sup> U. VINCENTI, *Diritti Umani e Dignità Umana*, Laterza, Bari, 2009, p. 119.

sostanziale tra i cittadini attraverso l'intervento di rimozione di ogni ostacolo di tipo economico e sociale.

Che il reale obiettivo dei costituenti fosse quello di eliminare le disparità economiche e sociali sostanziali lo si può intendere richiamando nuovamente gli interventi degli stessi in sede costituente: uno dei firmatari della proposta, poi approvata, l'On. Fanfani, sottolinea come una semplice dichiarazione di uguaglianza formale, come quella solenne del 1789, non potesse bastare ad eliminare le vere disparità sociali<sup>141</sup>, inoltre è poi lo stesso relatore del progetto dell'art. 3, l'On. Basso, ad affermare come il richiamo alla dignità abbia come intento quello di fondare un principio sociale che più che le discriminazioni di razza, di religione o di opinioni politiche, voglia eliminare le diseguaglianze nelle risorse economiche a disposizione dei cittadini<sup>142</sup>.

In merito poi al ruolo del principio di eguaglianza formale di cui al I co. dell'art. 3 Cost., sulla base del quale si devono trattare in modo eguale situazioni eguali ed in modo diverso situazioni distinte, con riferimento alla tutela dei diritti sociali esso fonda il basilare giudizio di ragionevolezza, che operando attraverso il ben noto schema trilatero del *tertium comparationis*, ha provveduto - seppur come si avrà modo di precisare con vicende alterne - all'espansione delle platee di beneficiari dei diritti sociali attraverso pronunce di tenore additivo<sup>143</sup>.

In conclusione emerge uno scenario di mutua cooperazione di queste norme, la cui centralità all'interno della sistematica costituzionale è testimoniata dal fatto che proprio l'art. 3 Cost. (I e II comma) e l'art. 2 Cost. sono considerabili quali "clausole generali" attraverso cui riconoscere nuovi

---

<sup>141</sup> Il passo della dichiarazione è riportato dal volume *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti* a cura di V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO, Milano, Mondadori, 1976, p. 30.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>143</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 9; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 518 e ss.; sulla struttura del giudizio di ragionevolezza su tutti L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965; si avrà modo di approfondire sub Capitolo II come il giudizio di ragionevolezza abbia risentito dei momenti di particolare contingenza delle risorse finanziarie pubbliche, determinando la Corte costituzionale ad affermare la non unidirezionalità espansiva del *tertium comparationis*.

diritti sociali, ovvero, più precisamente, tramite i quali si può rendere possibile la continua e progressiva ricerca di nuovi bisogni di tutela emergenti nella società<sup>144</sup>. Sul punto le summenzionate norme costituzionali rappresentano anche il principale criterio ermeneutico nel bilanciamento dei diritti e pertanto anche del conflitto tra le prestazioni sociali garantite dalla Costituzione e la limitatezza delle risorse economiche a disposizione. È evidente che la crisi economica abbia frenato lo slancio della dottrina e della stessa giurisprudenza al riconoscimento di nuovi diritti ed abbia così messo in primo piano un problema evidente: a parità di risorse economiche che restano invariate i diritti esistenti subiscono una limitazione<sup>145</sup>.

Resta quindi al legislatore ed alla politica porre un bilanciamento dei diritti che rispetti i crismi degli articoli 2 e 3 della Costituzione, concepiti quali regole di coerenza dell'intero sistema. In altri termini gli articoli 2 e 3 orientano le scelte legislative verso una regolamentazione che sia ragionevole, eguale e proporzionale in ciò che si garantisce e nei doveri che si richiedono ad ogni cittadino, tenendo ben presente che, come ampiamente visto, lo Stato deve garantire non solo una tutela passiva, ma eventualmente un intervento attivo atto ad ottenere l'uguaglianza sostanziale. Non è errato quindi affermare che essi rappresentino, per certi versi, dei veri e propri limiti alla discrezionalità del legislatore, anche nella fondamentale operazione di allocazione delle risorse finanziarie per garantire i diritti<sup>146</sup>.

### **1.2.2 Alcuni richiami al lavoro e alla previdenza sociale: artt. 4 e 38 Cost.**

Il tema del lavoro non può essere ignorato in una ricerca che tratti dei diritti sociali in rapporto con i vincoli di bilancio e gli interventi del legislatore atti a contenere la spesa pubblica. È con riferimento al tema del

---

<sup>144</sup> S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri*, cit., pp. 2-3.

<sup>145</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p.2; si rimanda la questione più approfonditamente *infra* in questo capitolo in sede di analisi delle particolarità del bilanciamento tra diritti sociali e vincoli di bilancio.

<sup>146</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2015, pp. 150 e ss.



lavoro infatti che sono sorte le prime e maggiori elaborazioni sui diritti sociali<sup>147</sup>.

Nella nostra Carta costituzionale l'art. 4 non solo riconosce solennemente il diritto al lavoro, ma lo garantisce promuovendo le condizioni che rendano effettivo questo diritto, definendo peraltro il dovere di ogni cittadino di svolgere "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società". È quindi pacifico che l'art. 4 costituisca da una parte la specificazione dell'art. 1, per il quale "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro [...]", dall'altra chiarisca altresì il principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3 co. II. Tutto questo con conseguenze giuridiche ben precise: la Corte ha riconosciuto, con la sentenza n. 61 del 1965, la natura del lavoro come diritto sociale e già prima, con la sentenza n. 105 del 1963, aveva statuito l'obbligo da parte dello Stato di intervenire attivamente con politiche per lo sviluppo economico "per aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro".<sup>148</sup>

Illustre dottrina ha da sempre dato rilievo al legame indissolubile tra art. 4 ed art. 1 della Costituzione che proclama il lavoro come uno dei caratteri essenziali della Repubblica democratica. D'altra parte in sede costituente è Costantino Mortati ad affermare che la formulazione dell'art. 1 vuole determinare un cambiamento rispetto al passato, "invertire il valore ai due termini del rapporto proprietà-lavoro, conferendo la preminenza a quest'ultimo sul primo".<sup>149</sup> Come tale, il lavoro diventa la via principale per

---

<sup>147</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 14; G. GURVITCH, *La Dichiarazione dei diritti sociali*, cit., pp. 111 e ss.; W. SCHMIDT, *I diritti fondamentali sociali nella Repubblica Federale Tedesca*, cit., pp. 788-789, l'autore tedesco riconosce il diritto al lavoro quale uno dei cinque diritti sociali fondamentali nella *Grundgesetz*, insieme al diritto di abitazione adeguata, al diritto all'accesso a possibilità di sviluppo sociale e culturale dei soggetti svantaggiati, al diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza e al diritto "ad un ambiente degno dell'uomo" sviluppatosi dal diritto alla salute. Il diritto al lavoro è però "il più controverso tra i diritti fondamentali sociali", e richiamando le parole di Josef Isensee, "centro e archetipo" dei diritti fondamentali sociali.

<sup>148</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, ora in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, p. 379.

<sup>149</sup> Citazione riportata in L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione, la nostra Carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, p.123; si veda anche C. MORTATI, *Il lavoro*

la partecipazione sociale, ed è attraverso esso che il cittadino ha il dovere di contribuire al progresso della cittadinanza intera in cambio di ciò che riceve dall'ordinamento in termini di diritti sociali<sup>150</sup>.

È bene rammentare che fin dai primi anni della Repubblica, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale hanno precisato come il diritto costituzionale al lavoro non possa certo essere interpretato come diritto di conseguire un posto di lavoro e di mantenerlo<sup>151</sup>. L'art. 4 Cost. si esplica innanzitutto come un principio di carattere orientativo di politica economica per il legislatore, che deve perseguire la piena occupazione, ed ha col tempo assunto ulteriori significati precettivi riconducibili alla figura di diritto soggettivo<sup>152</sup>. Per assicurarlo quindi lo Stato è tenuto a garantire prestazioni di carattere positivo come quella di fornire servizi di formazione e di orientamento professionale nonché di avviamento al lavoro<sup>153</sup>. Dal punto di vista individuale infatti è declinabile come diritto soggettivo di "libertà", quale libertà di scelta di un'attività lavorativa o professione che si articola in un aspetto "negativo", volto alla tutela dell'accesso al mercato del lavoro, e in un aspetto "positivo", quale la libertà di svolgere un'attività corrispondente alla propria scelta e alle proprie capacità professionali, nonché come diritto alla stabilità del posto di lavoro e di non essere licenziato arbitrariamente<sup>154</sup>. Sembra pertanto condivisibile la posizione di

---

*nella Costituzione*, contenuto in *Problemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 227 ss.

<sup>150</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in ADL, n. 3/2010, p.637.

<sup>151</sup> Già M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956; quanto alla risalente giurisprudenza costituzionale: sentt. nn. 81/1969, 174/1971, 9/1973, 45/1975, 194/1976, 183/1980, 15/1983, 300/1985, 2 e 176 del 1986; vedasi A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, p. 15; A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., pp. 139 e ss.

<sup>152</sup> A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p.15.

<sup>153</sup> A. ANDREONI, ult. op. cit., p. 99.

<sup>154</sup> Idem; vedasi a piena conferma dello sviluppo della summenzionata disposizione costituzionale ibidem, pp. 63 e ss., l'analisi della genesi dell'art. 4 nel dibattito dell'Assemblea costituente, in particolare nelle riportate parole dell'On. Ghidini nella seduta dell'8 marzo 1947, che traendo un bilancio dei lavori della III sottocommissione affermava che "il diritto al lavoro è un diritto potenziale, in base al quale si vuole impegnare vivamente lo Stato ad attuare l'esigenza fondamentale del popolo italiano di lavorare. D'altra parte mi preme rilevare che l'obbligo dello Stato è circoscritto entro un limite preciso, mediante l'inciso «promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto»". L'On. Ghidini prosegue confutando però la posizione di coloro che non ritengono

chi ha individuato nel diritto al lavoro, un'espressione che sottende un contenuto "multiforme", quasi una sineddoche, una *pars pro toto*, comprendente diritti soggettivi e principi programmatici<sup>155</sup>.

Proprio alla luce di questa sua peculiare ampiezza è facile intendere come proprio l'ambito del diritto al lavoro sia stato oggetto di riforme strutturali per esigenze di bilancio. Si avrà modo di analizzare più a fondo come interventi riformatori di tenore strutturale nel lavoro corrispondano a quella teoria di "nuova macroeconomia classica" sposata dalle istituzioni dell'Unione Europea per fronteggiare la crisi finanziaria nei primi anni dello scorso decennio sino al 2015. Tale teoria economica vede nelle riforme strutturali in ambito laburistico una delle vie principali per fronteggiare la crisi, escludendo quindi ogni tipo d'intervento pubblico con finalità anticiclica di stampo keynesiano<sup>156</sup>. È pertanto naturale che diverse pronunce della Corte costituzionale con riferimento al bilanciamento tra interventi per il contenimento della spesa e la tutela dei diritti sociali abbia riguardato proprio il lavoro.

Altrettanto logico è intendere come all'interno di quello che si è appena visto quale complesso novero di diritti rientranti nella dimensione del lavoro, sia in particolare il diritto alla previdenza e all'assistenza ai sensi dell'art. 38 Cost. ad avere le più pesanti e immediate conseguenze sulle casse pubbliche e, pertanto, sia questo oggetto di numerosi interventi legislativi volti al contenimento delle spese<sup>157</sup>.

---

il diritto costituzionale al lavoro assurgere a vero e proprio diritto in quanto non direttamente azionabile: "sotto il profilo, almeno negativo, mi pare indubbio trattarsi di un diritto azionabile. Non solo, e tutto concedendo, se anche fosse vero, secondo la tesi estrema avversaria, che il diritto al lavoro non è attuabile nella sua forma principale, resterebbe però sempre alla base di diritti sussidiari, di diritti sostitutivi, i quali sono di immediata attuabilità. Voglio parlare dei diritti alla retribuzione adeguata del lavoro, al riposo retribuito, all'assistenza sociale, alla previdenza e alla organizzazione sindacale, che difende i diritti del lavoro attraverso lo sciopero, la formazione dei contratti collettivi e la partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende"; A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 15.

<sup>155</sup> M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., p. 629.

<sup>156</sup> E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 4/2013, pp. 481-558.

<sup>157</sup> Tradizionalmente la spesa di gran lunga più ingente per lo Stato è proprio quella destinata al pagamento delle pensioni e alla sanità. A titolo esemplificativo nell'anno 2019,

Sono necessarie alcuni brevi ma doverose precisazioni. L'art. 38 Cost. sottende in realtà due diritti distinti in particolare per *ratio* e modalità di erogazione, quello alla previdenza e quello all'assistenza: il primo è un diritto di ogni cittadino volto a garantire, attraverso un contributo solidaristico dei consociati, i mezzi per vivere una vita "degn"<sup>158</sup> e libera dal bisogno<sup>159</sup>, il secondo è invece un diritto più propriamente dei lavoratori, quindi di coloro che esercitano, o hanno esercitato, un'attività lavorativa. Quest'ultimo, a differenza del primo, è erogato secondo uno schema mutualistico-assicurativo, quindi in una logica di "scambio" tra prestazioni e contributi<sup>160</sup>.

È innegabile come con il tempo le differenze tra questi diritti si siano sempre di più assottigliate, in particolare per prestazioni erogate a fronte di disoccupazione involontaria o per invalidità<sup>161</sup>. Non si può nei fatti ignorare che oltre a condividere la medesima base normativa i due diritti presentino evidenti analogie: sono entrambi relativi ad una prestazione di erogazione da parte del soggetto pubblico a fronte di una norma costituzionale dal carattere precettivo e fondante veri e propri diritti soggettivi<sup>162</sup>, operano

---

quindi precedente allo scoppio della crisi pandemica dovuta alla diffusione del virus Covid-19, secondo i dati pubblicati nel marzo 2020 dall'Osservatorio sulle pensioni erogate dall'INPS, le pensioni vigenti al 1° gennaio 2020 e liquidate dall'Istituto nel 2019 ammontano a 17.893.036, di cui 13.862.598 (77%) di natura previdenziale (vecchiaia, invalidità e superstiti) e le restanti 4.030.438 (il 23%) di natura assistenziale (invalidità civili, indennità di accompagnamento, pensioni e assegni sociali). Nel 2019 la spesa complessiva annua per le pensioni è stata di 208,8 miliardi di euro, di cui 187 miliardi sostenuti dalle gestioni previdenziali e 21,8 miliardi da quelle assistenziali. Secondo i dati OSCE la percentuale di Pil destinata alle pensioni era pari al 16%, ed è peraltro aumentata nel 2020 al 17%.

<sup>158</sup> G. GURVITCH, *La Dichiarazione dei diritti sociali*, cit., pp. 107 e ss.

<sup>159</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, p. 19.

<sup>160</sup> Idem; G. GURVITCH, ult. op. cit., pp. 115 ss.

<sup>161</sup> Vedasi G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, cit., pp. 761-762 e 781-782; A. BALDASSARRE, ult. op. cit., p. 20.

<sup>162</sup> Idem; il carattere precettivo dell'art. 38 e il tenore di diritto soggettivo afferente alle pretese comprese dalla disposizione costituzionale sono stati riconosciuti già negli anni '60 dalla giurisprudenza costituzionale, vedasi le sentt. nn. 22/1967 e 22/1969, e ribaditi pacificamente in seguito. La Corte si è espressa per una interpretazione di tali diritti in una dimensione sostanziale e ha chiaramente rimarcato il loro valore di diritto dell'individuo: per esempio con la sentenza n. 497 del 1988, dove ha affermato l'incostituzionalità della mancanza di un meccanismo di adeguamento del valore monetario del trattamento pensionistico a fronte della svalutazione economica, o con la sentenza n. 88 del 1992, dove afferma che la solidarietà collettiva garantita dall'art. 38 non deve intervenire solo nel caso in cui il cumulo dei redditi familiari consentano condizioni di vita assolutamente modeste.

entrambi quando il binomio costituito dal diritto al lavoro e quello ad una retribuzione adeguata non sia in grado di garantire al soggetto i mezzi necessari per vivere degnamente<sup>163</sup>. Quanto premesso, sia con riferimento alla distinzione tra previdenza e assistenza sia relativamente al carattere precettivo della norma di cui all'art. 38 Cost., si trova peraltro confermato dalle intenzioni espresse dai Padri costituenti<sup>164</sup>.

In conclusione a questi essenziali e doverosi richiami, è alquanto opportuno sottolineare come il costoso impianto previdenziale sia gestito dallo Stato centralmente tramite l'INPS. Tale caratteristica, che la differenzia come si vedrà a breve da altri diritti sociali fondamentali come quello alla sanità, rappresenta un importante elemento ermeneutico nell'esame dei numerosi ed ingenti tagli al settore previdenziale e quindi della giurisprudenza costituzionale che se ne è occupata.

### **1.2.3 Il diritto alla sanità ex art. 32 Cost., l'archetipo dei diritti sociali**

È opportuno in questa sede esprimere alcune considerazioni essenziali anche sul diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che, come si avrà modo di esporre anche nel prosieguo, rappresenta il diritto sociale principale su cui le problematiche di bilanciamento tra esigenze finanziarie e garanzia delle prestazioni si manifestano di fronte alla Corte costituzionale<sup>165</sup>. Trattare del diritto di cui all'art. 32 Cost. significa non ignorare lo sviluppo del concetto stesso di "salute", che in coerenza con l'impianto della Carta costituzionale si declina come "stato di totale benessere fisico, mentale e sociale", quindi

---

<sup>163</sup> A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., pp. 101-102.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 80-84 sul dibattito in sede costituente delle modalità di erogazione delle prestazioni previdenziali, sul carattere chiuso o aperto delle fattispecie suscettibili di fondare il bisogno ed infine sulla natura giuridica delle posizioni giuridiche sottese a tale disposizione. È altresì opportuno rilevare negli atti di discussione in sede costituente quanto detto da Teresa Noce, *III Sottocommissione*, 11 Settembre 1946, riportato da L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., p. 140. L'On. Noce precisa la distinzione tra previdenza ed assistenza, sottolineando come quest'ultima vada assicurata solo a chi non gode della previdenza: "non si tratta di assistenza sotto forma di carità pubblica, sia pure sociale, ma di qualcosa che sorge da un diritto".

<sup>165</sup> Sulla centralità del diritto alla salute qualificabile come "il più importante tra i diritti sociali" vedasi M. LUCIANI, *Salute, I, Diritto alla salute – Diritto costituzionale*, in «Enciclopedia giuridica», XXVII, Roma, 1991, pp. 2, ss.; v. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., p. 2.

sempre in una dimensione relazionale che rende la salute uno degli elementi chiave attraverso cui l'ordinamento garantisce la realizzazione della personalità del singolo<sup>166</sup>.

È la stessa disposizione costituzionale a dettare con chiarezza le caratteristiche del diritto in questione, l'unico nella Costituzione ad essere esplicitamente definito come "fondamentale". Il fatto che la norma si premuri di distinguere la salute quale "diritto dell'individuo" dalla salute quale "interesse della comunità" rende evidente come non ci possa essere dubbio alcuno sull'affermazione che l'individuo sia portatore di un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile nei confronti del soggetto pubblico e di quelli privati<sup>167</sup>. Non è difficile cogliere in tale scelta dei Padri costituenti l'intenzione di esprimere un netto strappo con il passato, in cui ben preponderante era la protezione collettiva della salute tutelata dal soggetto pubblico in via essenzialmente igienico-preventiva<sup>168</sup>.

Tale diritto alla salute è quindi declinabile in una molteplicità di situazioni soggettive<sup>169</sup>: innanzitutto nel diritto assoluto alla tutela psicofisica, nel diritto alla salute come libertà negativa a fronte di trattamenti sanitari obbligatori (*libertà da*), nel diritto di libertà positiva di scegliere il trattamento terapeutico e di determinare le proprie scelte attraverso il consenso informato (*libertà di*) e, non ultimo, il diritto alle prestazioni sanitarie<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 21 e ss., in questa ottica l'autrice rileva come il concetto di "salute" si sia sviluppato da un contenuto meramente biologico quale "assenza di patologie" sino ad arrivare alla definizione richiamata nel testo da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, una definizione che peraltro non smette di svilupparsi e che pertanto rende impossibile una definizione oggettiva della "salute".

<sup>167</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., pp. 25-26; A. PIOGGIA, ult. op. cit., pp. 23-24;

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 25, mentre in età precostituyente la salute dell'individuo era tutelata nella subordinazione della salute di questi a quella della popolazione, la Costituzione capovolge il punto di vista e pone in primo piano il diritto della persona e solo dopo l'interesse della collettività.

<sup>169</sup> Lo ha fatto presente la stessa sentenza della Corte costituzionale già richiamata n. 455/1990.

<sup>170</sup> F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 2; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, 455-265; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit.,

Se, come si è affermato, l'interesse della collettività nell'odierno impianto costituzionale riveste una posizione secondaria rispetto al diritto della singola persona, non si può ignorare come il tema di imposizione di trattamenti sanitari sia di estrema attualità a fronte della diffusione del virus Covid-19 a partire dall'inizio del 2020. In questa sede ci si limita a richiamare il fatto che tali avvenimenti hanno inevitabilmente risaltato il versante "solidaristico" del diritto alla salute, che può in casi straordinari prevalere su quello "personalistico", in particolare tenendo conto dei soggetti più vulnerabili, il cui diritto alla salute diventa termine di bilanciamento delle libertà costituzionali degli altri consociati<sup>171</sup>. Non mancano in tal senso anche degli importanti precedenti nella giurisprudenza costituzionale ad una fattispecie, per certi tratti, non dissimile, ovvero quella delle vaccinazioni obbligatorie<sup>172</sup>.

A fronte di un diritto così complesso nelle sue sfaccettature e nel pieno di una crisi sanitaria ed economica, il contesto si presenta alquanto proficuo per concentrarsi sul tema di maggior interesse per questo lavoro, ovvero la questione del costo e della programmazione finanziaria del diritto alla salute come diritto sociale alle prestazioni da parte del soggetto pubblico. Con puntualità il diritto alla salute è stato definito come "il più fragile" tra i

---

pp. 23 e ss., vedasi peraltro come l'autrice sottolinei che l'uso dell'espressione "tutela" nel I comma dell'art. 32 Cost. non è affatto di secondaria importanza: la "tutela" denota dei veri e propri doveri di carattere positivo consistenti nel porre in essere le azioni e organizzare i servizi per il soggetto pubblico, ben diverso sarebbe se avesse riportato la dicitura del "riconoscimento e rispetto" tipica della Carta di Nizza che denota principalmente un dovere negativo di non ledere; cfr. M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, a cura di E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 13 e ss.

<sup>171</sup> M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 11 marzo 2020, per quanto informata sia l'autodeterminazione del singolo, l'accettazione del rischio della malattia da parte di un soggetto che intenda esercitare in pieno le proprie libertà garantite dalla Costituzione, deve essere bilanciata con il diritto alla salute dei più vulnerabili e con l'interesse della collettività a non portare al collasso le strutture ospedaliere.

<sup>172</sup> Su tutte vedasi la sent. n. 5/2018, che non ha censurato la scelta del legislatore di procedere alla prescrizione dell'obbligo vaccinale al fine di tutelare i soggetti più vulnerabili attraverso la c.d. "immunità di gregge"; M. NOCCELLI, *ult. op. cit.*, pp. 8 e ss., sottolinea come lo stesso Consiglio di Stato, con il parere del 26 settembre 2017, n. 2065/17 si sia espresso nei termini di non riconoscere una libertà di carattere assoluto per l'individuo in tema di salute, proprio sulla base per principio di solidarietà e della legge di copertura scientifica che informano le scelte discrezionali del legislatore.

diritti sociali, nessun altro diritto per certi versi dipende così tanto dalle risorse che vengono stanziare per garantirlo: a differenza di altri diritti sociali non può prescindere essenzialmente dalla prestazione sanitaria erogata da strutture qualificate, inoltre richiede sempre maggiori risorse a fronte dello sviluppo tecnologico e incessante ricerca scientifica che fisiologicamente accompagna tale diritto<sup>173</sup>.

Il rilevante aumento delle risorse finanziarie richieste è tuttavia soprattutto legato alla già richiamata universalizzazione del diritto alle cure gratuite, andata ben al di là delle originali intenzioni dei Padri costituenti che avevano previsto tale diritto per i soli “indigenti”. Peraltro, oltre a tale universalizzazione, attuata principalmente tramite l’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale con la l. n. 883/1978, lo stesso concetto di “indigenza” della disposizione costituzionale aveva subito nel tempo un netto cambiamento: ad una concezione assoluta del concetto di indigenza, basato su fasce di reddito in modo che chi si ponesse al di sopra di un limite di reddito prestabilito non avesse automaticamente diritto all’esonero totale dalle spese sanitarie, si è preferita una nozione relativa, ovvero calcolando il limite di reddito tenendo conto della malattia e del costo delle cure<sup>174</sup>.

In questa direzione a partire dagli anni ‘70 e per tutti gli anni ‘80 la giurisprudenza della Corte costituzionale si esprimeva in termini di totale copertura dei costi relativi alla sanità<sup>175</sup>, tuttavia, a fronte di una sostanziale insostenibilità finanziaria di una declinazione assoluta del principio universalistico, negli anni ‘90, a partire dalla più volte richiamata sent. n.

---

<sup>173</sup> L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., p. 3.

<sup>174</sup> F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit., pp. 8-9; A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., pp. 86-87; l’esperienza comune aiuta certamente ad intendere come “indigenti” non siano solamente quindi quei soggetti che si trovano in una situazione di generale povertà, ma anche coloro che, pur non qualificabili come “indigenti” in termini assoluti si trovino nell’impossibilità di pagare un trattamento sanitario, come molti, dal costo generalmente non affrontabile da parte di un privato.

<sup>175</sup> Idem; vedasi in particolare la sent. n. 992/1988, che censurava alcune disposizioni delle leggi finanziarie per gli anni 1984 e 1985 poiché escludevano “la possibilità di rimborso delle spese sostenute privatamente dal cittadino per quelle prestazioni sanitarie la cui erogazione non sia stata prevista dal servizio pubblico (perché non predisposta o direttamente, tramite le proprie strutture, o indirettamente, tramite le strutture private convenzionate)”.



455/1990, la Corte ha puntualizzato come la gratuità delle prestazioni potesse essere garantita solo nei limiti di provvista del legislatore, che attua un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali, tra cui l'equilibrio della finanza pubblica, tenuto conto del limite oggettivo della finitezza delle risorse<sup>176</sup>. Può parlarsi al riguardo di un “universalismo temperato” o “universalismo selettivo”<sup>177</sup> delle prestazioni sanitarie, la cui gratuità è commisurata alle condizioni economiche dei beneficiari concentrando le risorse pubbliche a favore delle categorie di soggetti più bisognosi, ritenendo pertanto del tutto legittima, per esempio, la compartecipazione alle spese del SSN di alcuni soggetti tramite il pagamento del cosiddetto *ticket*<sup>178</sup>.

Nella summenzionata operazione di bilanciamento la verifica del rispetto o meno della ragionevolezza e pertanto la possibilità stessa del Giudice delle leggi di censurare le scelte allocative del legislatore è data dalla garanzia del cosiddetto “nucleo essenziale del diritto”, ovvero quel livello di soddisfazione del diritto al di sotto del quale non è consentito scendere neppure a fronte di esigenze organizzative e finanziarie<sup>179</sup>. Ad affermarlo chiaramente è sin da subito la stessa giurisprudenza costituzionale del periodo: “nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al «diritto ai trattamenti sanitari» (art. 32 della Costituzione) entra anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. Non v'è dubbio che, se queste ultime esigenze, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della

---

<sup>176</sup> Vedasi in particolare la sent. n. 304/1994 il cui relatore, similmente alla sent. n.455/1990, è il Prof. A. Baldassarre; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit., pp. 9-10;

<sup>177</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 39.

<sup>178</sup> Vedasi le sentt. nn. 203/2008 e sent. 187/2012 della Corte Costituzionale; F. MINNI, A. MORRONE, ult. op. cit., pp. 10-11.

<sup>179</sup> A. PIOGGIA, ult. op. cit., p. 24; sul “nucleo essenziale” dei diritti si rimanda al capitolo seguente § paragrafo n. 2, in particolare sulla contrapposizione in merito alla sua definizione tra teorie di carattere “assoluto” e “relativo”.

persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa”<sup>180</sup>.

Rimandando ad una più approfondita analisi nel prosieguo del “nucleo essenziale” dei diritti all’interno dell’operazione di bilanciamento di tutti i diritti sociali di prestazione, si può già in questa sede notare come la teoria del nucleo essenziale non possa che trovare il suo più chiaro radicamento proprio nel dibattito relativo alla sanità, il diritto maggiormente soggetto ai tagli del legislatore<sup>181</sup>. Tali tagli presentano anche delle particolarità dettate da un ulteriore fattore di interesse che caratterizza fortemente la stessa giurisprudenza costituzionale sul punto, ossia il fatto che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, l’organizzazione sanitaria è diventata competenza residuale regionale e il diritto alla salute risulta dipendere da due variabili distinte, da una parte lo Stato che finanzia il Fondo sanitario nazionale, dall’altro le Regioni che realizzano concretamente i sistemi di cura<sup>182</sup>. Una tale divisione delle competenze determina più di una difficoltà: rischia di distorcere il quadro delle responsabilità politiche tra Governo centrale e amministratori regionali, non potendo, i cittadini, determinare con immediata esattezza il soggetto responsabile dei tagli in questione<sup>183</sup> e, allo stesso tempo, rende più

---

<sup>180</sup> Sent. n. 304/1994, *Considerato in diritto* n. 5, posizione confermata anche in seguito negli anni sino alla recente sent. n. 62/2020, che si avrà modo di analizzare approfonditamente nel prosieguo.

<sup>181</sup> È da riportare inoltre che il diritto alla sanità, a detta della Corte costituzionale, è da garantire nel suo “nocciolo duro” a tutti i soggetti senza distinzione, anche ai non cittadini presenti irregolarmente nel territorio per quanto riguarda le cure indifferibili ed urgenti, vedasi C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 11; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit., p. 10, gli autori richiamano in proposito le pronunce nn. 306/2008 e 11/2009; vedasi A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 24, non può poi essere ignorato il fatto che a conferma della teoria del “nucleo essenziale” del diritto giochi un ruolo importante la stessa lettera della disposizione di cui all’art. 32 Cost., che definisce il diritto alla salute come “fondamentale”

<sup>182</sup> L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., pp. 3 e ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 50 e ss.; S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo a salute, assistenza sociale e istruzione)*, in AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica: problemi e prospettive*, cit., p. 62.

<sup>183</sup> L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., p. 4, in termini chiari esemplifica che “se il Governo e il Parlamento tagliano il finanziamento al diritto alla salute, sono le Regioni che si trovano costrette nell’alternativa tra introdurre

difficoltoso il ruolo della Corte costituzionale nel determinare le violazioni di un taglio irragionevole alle spese sanitarie<sup>184</sup>.

#### **1.2.4 Alcuni essenziali richiami agli artt. 117 e 118 Cost.**

A conclusione dell'analisi essenziale dell'impianto dei diritti sociali nella Costituzione per le tematiche qui di interesse è opportuno richiamare in questa sede gli artt. 117 e 118 Cost., disposizioni che regolano principalmente le competenze legislative tra Stato centrale ed enti territoriali regionali e fondano il principio di sussidiarietà.

Quanto all'art. 117 Cost., è noto come la riforma del Titolo V, attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001, abbia riconosciuto maggiore autonomia alle Regioni abbandonando lo schema di una competenza legislativa generale per lo Stato. L'odierno art. 117 prevede un elenco tassativo delle competenze esclusive statali al suo II comma, al III comma le materie di competenza concorrente, per la quale la competenza legislativa spetta alle Regioni salvo la fissazione dei principi fondamentali da parte dello Stato, ed infine, al IV comma, lascia una potestà legislativa residuale alle Regioni, libere dunque di legiferare su ogni materia non prevista tra quelle non comprese nei commi precedenti e rendendo evidente il suddetto intento riformatore del legislatore del 2001 verso una maggiore autonomia.

Tra queste competenze sono ripartite anche le prestazioni relative ai diritti sociali, con un diverso grado di centralizzazione<sup>185</sup>, lasciando intendere come il rapporto tra Stato ed autonomie territoriali ricopra un ruolo cruciale nella tensione tra vincoli di bilancio e prestazioni relative ai diritti sociali. Tale rapporto è declinabile in più profili: quello della valorizzazione delle autonomie nell'equilibrio con l'unità dell'ordinamento, il principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali, la partecipazione

---

*ticket* sanitari, aumentare l'addizionale regionale all'Irpef o ridimensionare i servizi sanitari offerti alla popolazione”.

<sup>184</sup> Ibidem., pp. 6 e ss., l'autore parla di una possibile “immunità giuridica”; al riguardo la giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla fissazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), verrà approfondita sub § Capitolo III.

<sup>185</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 8.

degli enti territoriali ad obiettivi di finanza pubblica e, come stabilito dall'art. 117, il riparto di competenze legislative ed amministrative tra Stato ed enti territoriali<sup>186</sup>.

È agevole comprendere come all'interno di questo quadro sia inevitabile un certo margine di incertezza interpretativa e la creazione di vere e proprie "zone grigie" con riferimento sia alle competenze esclusive che alle competenze di tipo concorrente, al riguardo è la Corte costituzionale a determinare l'esatta portata degli ambiti materiali indicati nella disposizione costituzionale. Nel farlo non è peraltro immune dal contesto generale che può ben determinare le politiche nazionali, in particolare in ambito di scelte finanziarie, vedasi la delicata esigenza di garantire l'attuazione di tagli alla spesa pubblica determinati dallo Stato centrale in concomitanza a fasi di crisi economica<sup>187</sup>. Spesso infatti le singole legislazioni intersecano più competenze normative, la Corte ha mostrato negli anni diversi criteri di riparto: si è affidata al criterio della prevalenza nel caso in cui fosse possibile identificare una materia come prevalente sulle altre e, quando ciò non è stato possibile, si è richiamata al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., per salvaguardare le competenze delle autonomie territoriali attraverso l'uso di strumenti adeguati in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>188</sup>, tenendo presente che a seconda del grado di impatto dell'intervento statale sulle competenze regionali si richiederà la conclusione di un'intesa piuttosto che di un mero parere<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., pp. 10-11.

<sup>187</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 48 e ss., l'autrice sottolinea come l'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. faccia uso di formule alquanto variegate: a volte ambiti definiti (vedasi "il diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea"), a volte settori interi di normazione (come per esempio "l'ordinamento civile e penale"), talvolta materie "obiettivo" (come la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali") e materie-competenze (come la fissazione ei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali)

<sup>188</sup> Idem; cfr. M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., pp. 18-19.

<sup>189</sup> Gli esempi giurisprudenziali in tal senso sono numerosi, su tutte è opportuno richiamare per chiarezza la pronuncia n. 251 del 2016, che ha dichiarato, su ricorso in via diretta della Regione Veneto, l'illegittimità costituzionale della legge n. 124 del 2015, la quale metteva in atto una strutturale riforma delle pubbliche amministrazioni. La Corte ha censurato la normativa in questione nella parte in cui prevedeva l'adozione di decreti attuativi senza previa intesa con le Regioni, nonostante la legge andasse ad incidere su competenze sia statali che regionali. Vedasi nello stesso senso anche la rilevante sent. n.

Ai fini d'interesse del presente lavoro di fondamentale importanza è la disposizione costituzionale di cui alla lettera m) del II comma dell'articolo 117, come testimoniato dallo stesso uso dell'espressione "diritti sociali", che indica per l'appunto la competenza esclusiva dello Stato nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Come sottolineato dalla stessa Corte questa non si tratta di una competenza normativa in senso stretto, ma bensì una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore è tenuto ad assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite quanto meno nel loro contenuto essenziale, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle<sup>190</sup>. La determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali di prestazione può, e deve, riguardare tutti i diritti di prestazione, compresi quelli riconducibili a materie di competenza regionale. È al riguardo opportuno precisare sin da subito che la nozione di "livello essenziale delle prestazioni" rappresenta una categoria sicuramente più ampia di quella dei "livelli essenziali di assistenza" (i cosiddetti "LEA") - concetto frequentemente richiamato dalla giurisprudenza costituzionale particolarmente in ambito sanitario e su cui si farà spesso riferimento nel prosieguo - dato che come ampiamente visto *supra* non tutti i diritti civili e sociali consistono in una prestazione assistenziale<sup>191</sup>.

Pertanto a fronte di un'estensione della legislazione regionale a vari campi della vita sociale, la suddetta disposizione costituzionale ha una

---

192/2017 che censura una disposizione della legge di stabilità del 2016 che fissa il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard senza una previa intesa.

<sup>190</sup> In questi termini la sentenza della Corte costituzionale n. 282/2002; vedasi R. BALDUZZI, *I livelli essenziali in sanità*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, 247 ss., che definisce quella dei livelli essenziali non come una "materia", ma più propriamente come un "oggetto di normazione statale" che opera come se fosse una materia toccando trasversalmente tutte le altre.

<sup>191</sup> Vedasi la dottrina di poco successiva alla riforma costituzionale M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, pp. 352-353; cfr. sulla definizione di "livello essenziale di prestazione" C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 894-895.

finalità evidentemente garantista, volta a preservare un eguale godimento dei diritti di prestazione su tutto il territorio a prescindere dall'amministrazione a cui i soggetti si rivolgono e di come questa sia organizzata, attraverso l'individuazione delle prestazioni essenziali, dando così copertura costituzionale al principio di eguaglianza anche a livello "interterritoriale"<sup>192</sup>. Va da sé che, se queste soglie di prestazione determinate dallo Stato sono volte a determinare l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale, ciò non esclude che "che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela"<sup>193</sup>.

In estrema sintesi è possibile riassumere il sistema delle competenze in materia di livelli essenziali nei seguenti termini: la determinazione da parte dello Stato di tali livelli essenziali può avvenire tramite un atto legislativo o un atto amministrativo "generale" come un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, se poi lo Stato crede, può sostituire il proprio atto unilaterale con un atto consensuale coinvolgendo le autonomie territoriali e, nel caso in cui le Regioni o gli enti locali non rispettino i suddetti livelli lo Stato, come previsto dall'art. 120 Cost., può esercitare un intervento di tipo sostitutivo<sup>194</sup>.

Con riferimento all'art. 118 Cost. tale norma costituzionale regola l'attività amministrativa, pertanto non è una disposizione che è possibile ignorare in un'analisi sul bilanciamento tra i vincoli finanziari e i diritti sociali. In particolare la suddetta norma fornisce copertura costituzionale al principio di sussidiarietà, sia "orizzontale" (ultimo comma) che "verticale" (I comma).

Quanto al principio di sussidiarietà "orizzontale", questo si riferisce alla disposizione che impegna sia lo Stato che gli altri enti territoriali a stimolare

---

<sup>192</sup> S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali*, cit., pp. 50 e ss., tale norma costituzionale vuole infatti scongiurare il rischio di disuguaglianza delle prestazioni sociali tra i diversi territori del paese caratterizzate da una diversa capacità fiscale per abitante; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 51.

<sup>193</sup> In questi termini si è espressa la Corte costituzionale, in particolare con le sentenze nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010 e 297/2012.

<sup>194</sup> M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., p. 24.

l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ed è pertanto finalizzata al maggiore coinvolgimento dei soggetti privati, senza scopi lucrativi, nella cura della cosa pubblica<sup>195</sup>. Tale principio non è estraneo a finalità di contenimento e di riorganizzazione della spesa pubblica, come testimoniato dalla riforma strutturale del terzo settore di cui alla legge n. 206 del 6 giugno 2016 che ha promosso organizzazioni non lucrative di utilità sociale ed ha, tra le altre, ampliato in tal senso la stessa nozione di “impresa sociale”<sup>196</sup>.

Il principio di sussidiarietà verticale tratta invece della ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo: le funzioni amministrative sono difatti attribuite ai Comuni, solo per esigenze di esercizio unitario possono essere avocate da enti territoriali superiori nel caso in cui l'erogazione di un servizio pubblico richieda un livello di capacità amministrativa più adeguato rispetto a quello degli enti locali comunali<sup>197</sup>. Al riguardo è opportuno sottolineare come la dottrina non abbia mancato di rilevare alcune incongruità di sistema proprio con riferimento alla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, difatti a fronte del decentramento delle funzioni amministrative dettato dalla novella costituzionale del 2001, non si è registrata un'armonizzazione per quanto riguarda la gestione finanziaria delle risorse economiche provenienti dai territori stessi e dallo Stato centrale con fine perequativo<sup>198</sup>.

Quanto premesso determina una situazione alquanto delicata: lo “Stato sociale” rimane, con riferimento a diritti sociali fondamentali come la sanità, competenza degli enti territoriali, in particolare delle Regioni ma non

---

<sup>195</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 37, riporta l'opinione di chi dà alla norma una portata più ampia anche in ambito economico, per tale ragione il principio di sussidiarietà orizzontale dovrebbe tradursi in una preferenza alle imprese private nella gestione dei servizi pubblici; cfr. S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali*, cit., pp. 76 e ss.

<sup>196</sup> Vedasi F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'“austerità” di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Rivista AIC*, n.1/2017, p. 13, che rileva l'ingente disposizione di risorse finanziarie pubbliche a favore del terzo settore da parte della stessa normativa di riforma.

<sup>197</sup> V. A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 13.

<sup>198</sup> L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 33 e ss.

sembra che gli interventi del legislatore siano indirizzati ad un fisiologica armonizzazione dei tagli e dell'aggiornamento delle prestazioni a competenza di queste. Si avrà modo di notare, attraverso l'analisi normativa dei vincoli finanziari di bilancio e le pronunce della Corte costituzionale, che agli enti regionali vengono imposti tagli di risorse finanziarie e politiche di rigore, ma non si modifica conseguentemente il livello di *welfare* che tali enti devono garantire ai cittadini<sup>199</sup>. Il mancato aggiornamento delle prestazioni si manifesta in una situazione resa ancora più grave dalla persistente mancanza della definizione da parte dello Stato di quei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117 Cost. di cui si è trattato poco *supra*<sup>200</sup>.

Alla luce del cruciale ruolo rivestito dalle Regioni nell'erogazione dei diritti sociali ed assistenza, l'imposizione di vincoli finanziari troppo rigidi rischia di avere conseguenze gravi per la concreta garanzia del *welfare*, sacrificando l'efficienza sostanziale delle prestazioni rese in nome di un equilibrio di bilancio meramente contabile<sup>201</sup>. Fin troppo chiaro è come un tale difficile equilibrio sia messo in concreto pericolo dalla crisi pandemica dovuta alla diffusione del virus Covid-19. Si tratta infatti di un'emergenza che va a toccare direttamente il nucleo dei diritti sociali, tra tutti la sanità, e determina in un secondo momento una fisiologica emergenza economica che necessita senza dubbio dell'intervento pubblico<sup>202</sup>.

## **2. L'introduzione del vincolo di bilancio in Costituzione**

Dopo aver trattato di uno dei termini del bilanciamento in questione, ovvero quello dei diritti sociali in una prospettiva definitoria generale e in quella propria della Costituzione italiana, è ora necessario concentrarsi sul cosiddetto "vincolo di bilancio", inteso come vertice costituzionale della più

---

<sup>199</sup> Si vedrà infatti che i requisiti per l'indebitamento dettati dalla stessa norma costituzionale di cui all'art. 119 e la legge n. 243 del 2012 presentano una disciplina ben più stringente per le autonomie territoriali rispetto allo Stato centrale.

<sup>200</sup> L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 33 e ss.

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> Sul punto si approfondirà nel prosieguo sub § Capitolo IV il tema delle politiche europee di risposta alla crisi.



ampia esigenza di mantenere la sostenibilità finanziaria dell'intero sistema a fronte di un bilancio inteso come "bene pubblico", ovvero quale funzionale alla realizzazione del disegno democratico-pluralista della Costituzione<sup>203</sup>.

È opportuno premettere come una riflessione relativa all'insieme di regole di rango costituzionale relative al bilancio, ovvero la "Costituzione finanziaria" dell'ordinamento<sup>204</sup>, vada a toccare uno dei punti nevralgici dell'ordinamento costituzionale. Sul punto ben giustificate risultano le parole di uno dei padri del diritto pubblico, Georg Jellinek: "il significato pratico del sistema costituzionale emerge, nel modo più chiaro possibile, nel ruolo della rappresentanza del popolo rispetto alla finanza pubblica"<sup>205</sup>. Il "diritto del bilancio"<sup>206</sup> infatti rappresenta storicamente uno dei principali elementi per la determinazione della forma di governo<sup>207</sup>, in particolare

---

<sup>203</sup> Il concetto di bilancio quale "bene pubblico" verrà propriamente approfondito nei suoi plurimi risvolti sub § Capitolo III, con riferimento ai suoi effetti nell'ordinamento e della sua affermazione in sede giurisprudenziale, sia costituzionale che amministrativa e contabile.

<sup>204</sup> Sul concetto di "Costituzione finanziaria" e la differenza con "Costituzione economica" vedasi il contributo di F. SAIITTO, "*Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1 e ss., in cui l'autore con precisione definisce la "Costituzione economica" quale insieme di quelle norme frutto, nel nostro ordinamento, del compromesso in sede costituente dell'adesione al sistema economico di libero mercato con il coordinato intervento da parte del soggetto pubblico, tale concetto è da distinguere dalla "Costituzione finanziaria", concetto che nasce proprio negli anni in cui si afferma il dibattito sui rischi dell'eccessivo indebitamento pubblico e che si caratterizza per essere costituita da norme dal carattere ben più precettivo. Tali concetti non sono tra loro alternativi, ma operano in via complementare: ben può una "Costituzione finanziaria" essere funzionale alla realizzazione di una "Costituzione economica".

<sup>205</sup> Riportate da G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, n. 3/2020, p. 2; v. G. JELLINEK, *Legge e decreto*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, (a cura di) C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, p. 225: vedasi anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p.12, che fa presente come la materia del bilancio non possa che naturalmente riguardare il diritto costituzionale dato che proprio il bilancio ruota attorno alle variabili fondamentali di "legittimazione del potere politico e quello dei soggetti e delle regole di decisione".

<sup>206</sup> Espressione che, come indicato da F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, p. 162, nota 9, indica il sistema di regole e principi che soprassiede al bilancio come ricavabile dalla giurisprudenza della Consulta (a partire dalla sent. n. 6/2019) ed è chiaramente mutuata dall'opera dell'insigne giurista P. LABAND, *Il diritto del bilancio* (1871), trad. it., Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>207</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013, pp. 1 e ss.; sulla definizione di forma di governo, come istituzionalmente precisato da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 35, ci si riferisce al modo in cui il potere è distribuito tra gli organi principali di uno Stato-apparato e l'insieme

come punto di equilibrio nei rapporti tra Governo e Camere rappresentative, si è poi sempre più imposto anche nella determinazione della forma di Stato<sup>208</sup>, parallelamente alla crescente istanza di contenimento della spesa pubblica e alla limitazione dello Stato sociale<sup>209</sup>, nonché, più recentemente, nel concetto stesso di “tipo di Stato”, intendendosi con tale espressione i rapporti tra l’ordinamento nazionale e l’Unione europea<sup>210</sup>. Questo non può certo stupire, il bilancio infatti inerisce agli istituti fondamentali dell’attività amministrativa, avendo una fondamentale funzione “autorizzativa” delle spese da parte della pubblica amministrazione<sup>211</sup>, deve confrontarsi continuamente con i valori fondamentali della Carta costituzionale e rappresenta allo stesso tempo il “più politico” tra gli atti attraverso cui si esprime l’orientamento economico e giuridico dell’ordinamento<sup>212</sup>.

A seguito della legge costituzionale n. 1 del 20 Aprile 2012 (*“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta*

---

di rapporti che intercorrono tra essi; vedasi anche M. LUCIANI., *Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 556 e ss.

<sup>208</sup> Idem; R. BIN, G. PITRUZZELLA, ult. op. cit., tale è il rapporto che intercorre tra autorità dotate di potestà pubblica e i cittadini, in altri termini, come definito da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti*, cit., pp. 6 e ss., diritti e doveri dei cittadini nei loro rapporti reciproci e con le istituzioni pubbliche.

<sup>209</sup> Idem, dopo un periodo di espansione dello Stato sociale e della spesa pubblica, specialmente dalla metà degli anni Settanta nel nostro ordinamento, anche a fronte di eventi esogeni di portata globale come la crisi petrolifera del 1973; nello stesso senso G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit. p. 16; in una prospettiva globale vedasi di F. SAITTO, *“Costituzione finanziaria”*, cit., pp. 4 e ss., che acutamente nota negli stessi anni il passaggio da uno “Stato fiscale” ad uno “Stato debitore” in cui, come sottolineato dalla dottrina economica, in particolare da W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, la tenuta finanziaria dello Stato non dipende solo dal prelievo tributario ma dalla stessa fiducia dei suoi creditori.

<sup>210</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit., pp. 15 e ss., tenendo conto delle peculiarità e contraddizioni dello sviluppo del processo di integrazione europea, cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012.

<sup>211</sup> Vedasi G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale della contabilità e della finanza pubblica*, negli atti del Convegno annuale di Contabilità pubblica del 6 e 7 dicembre 2018, *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, (a cura di) A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 33 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 4 e ss.; sulla funzione del bilancio quale strumento volto a garantire che il legislativo mantenesse una visione di responsabilità sui conti pubblici, pur senza mai arrivare ad interpretare il “pareggio” più di un “obiettivo politico” (spec. pp. 451 e ss.), vedasi l’autorevole e risalente contributo di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>212</sup> F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., p. 161.

*costituzionale*”), l’art. 81 della Costituzione, insieme ad altre disposizioni della Carta fondamentale, è stato ampiamente riscritto con l’introduzione in Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio. La novella costituzionale ha imposto vincoli più stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, inoltre, con la modifica degli artt. 97, 117 e 119, ha fissato le regole in tali materie anche per le Regioni e gli enti locali. La medesima legge costituzionale ha posto poi le basi per la legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012<sup>213</sup>, attuativa della riforma costituzionale, inoltre, non secondariamente, ha dato altresì avvio ad un periodo di rilevanti riforme che hanno riguardato la legislazione sostanziale contabile per quanto riguarda gli enti regionali e locali<sup>214</sup> e lo Stato<sup>215</sup>, nonché, non ultimo, un rinnovamento e sviluppo delle stesse competenze del giudice contabile<sup>216</sup>.

Si può pertanto intendere come la riforma costituzionale del 2012 ed i suoi risvolti costituiscano una materia complessa che, come tale, richiede un approccio di indagine di carattere analitico. Per una corretta trattazione del tema sarà pertanto opportuno innanzitutto approfondire le origini di tale riforma, quindi esaminare i cambiamenti delle disposizioni normative della Carta costituzionale e che cosa questi comportino, tenendo parallelamente presente la legislazione di attuazione della riforma ed i principali risvolti nella normativa sostanziale di contabilità pubblica.

---

<sup>213</sup> Adottata ai sensi del riformato art. 81, comma VI Cost. e dell’art. 5 della l. cost. n. 1/2012, poi modificata dalla l. n. 164 del 12 agosto 2016.

<sup>214</sup> In particolare ci si riferisce alle modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 - decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti regionali, locali, dei loro organismi strumentali e degli stessi enti del SSN - e T.U. degli Enti locali d.lgs. n. 267/2000 da parte del d.lgs. n. 126/2014.

<sup>215</sup> Con riferimento alle modifiche e agli aggiornamenti della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, in particolare da parte della l. n. 163 del 4 agosto 2016 in attuazione dell’art. 15 della legge attuativa n. 243/2012, che detta gli elementi essenziali della nuova legge di bilancio.

<sup>216</sup> Il riferimento è al d.l. n. 174/2012 che ha fortemente ampliato il sindacato della Corte dei Conti.

### 2.1.1 Le origini: la matrice europea della riforma ed i vincoli europei

È noto come la legge costituzionale n. 1 del 2012 abbia reso parte integrante della Costituzione italiana i vincoli di bilancio derivanti dal processo di integrazione sovranazionale europea a fronte di una situazione di diffusa congiuntura economica, la quale aveva determinato una crisi dei debiti sovrani degli Stati membri ed in particolare dei paesi della zona euro<sup>217</sup>. Da un tale corretto assunto sarebbe tuttavia riduttivo evincere che il vincolo di bilancio trovi semplicemente la sua origine in una “richiesta dell’Europa”, essendo in realtà un tema già presente nel nostro ordinamento sin dalla stessa Costituente<sup>218</sup> come espresso in particolare da Luigi Einaudi - sia in qualità di membro dell’Assemblea che in quella di Presidente della Repubblica<sup>219</sup> - e sulla base del quale non sono mancate interpretazioni, non prive di fondamento anche nella giurisprudenza costituzionale, che individuavano già nella previgente formulazione dell’art. 81 Cost. un principio al tendenziale equilibrio finanziario<sup>220</sup>. Inoltre, quanto meno dalla fine degli anni Settanta sino alla riforma della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), sono ravvisabili diversi interventi normativi volti a garantire maggiormente il controllo della spesa pubblica, non mancando peraltro varie proposte di revisione costituzionale<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit.; G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2018, pp. 385-386; C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell’equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2015.

<sup>218</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>219</sup> F. SAITTO, “*Costituzione finanziaria*”, cit., pp. 6 e ss.; L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell’art. 81 della Costituzione*, in ID., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, è da rilevare come l’interpretazione di Einaudi, che riconosce già nella originale formulazione dell’art. 81 una disposizione volta al pareggio di bilancio, fu per la verità smentita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1966; per un’analisi completa della genesi della disposizione costituzionale in costituente vedasi G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 212 e ss.

<sup>220</sup> Cfr. A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualche cosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

<sup>221</sup> G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit. pp. 16 e ss., il riferimento è alla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988, alle leggi n. 94 del 1997 e n. 208 del 1999, tali interventi normativi venivano accompagnati da riforme dei regolamenti parlamentari per garantire il simmetrico adeguamento della sessione di bilancio alle innovazioni previste nella contabilità pubblica, in attuazione dell’obbligo di copertura

Nonostante la costante presenza di ricostruzioni della disposizione costituzionale volte al riconoscimento di un principio al contenimento finanziario, la realtà fattuale della storia repubblicana ha tuttavia mostrato un massiccio uso dell'indebitamento ed una crescita a larghi tratti incontrollata della spesa pubblica<sup>222</sup>. È chiaro che ulteriori fattori di sviluppo del sistema finanziario pubblico, che hanno sia riguardato la generalità di tutti i paesi occidentali che specificamente il nostro ordinamento, hanno determinato una progressiva sensibilità e attenzione per la tenuta del debito pubblico: tra questi si pensi alla ingente sottoscrizione del debito da parte di investitori stranieri, il crescente ruolo delle agenzie di *rating*, la separazione tra istituti di governo e la banca centrale avvenuta nel nostro ordinamento nel 1981<sup>223</sup>.

È tuttavia innegabile che un ruolo decisivo nella maggiore attenzione alla tenuta del bilancio sia stato occupato dal processo d'integrazione europea. Attraverso una serie di interventi, sulla base giuridica dell'Unione economica e monetaria, si è formato un preciso insieme di regole primarie in materia di finanza pubblica e di politica economica riconducibile ad una - in senso descrittivo - "Costituzione finanziaria europea"<sup>224</sup>. Da più parti sono state sottolineate le criticità di un approccio di controllo dei bilanci a livello europeo che, per autorevole dottrina, "sacrifica le esigenze della politica economica a quella del semplice contenimento della spesa

---

contenuto nell'originale IV comma dell'art. 81 Cost.; F. SAITTO, ult. op. cit., pp. 12 e ss.; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., pp. 230 e ss.

<sup>222</sup> Significativo il riferimento di A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., p.1, a quanto espresso anche dalla dottrina di altri ordinamenti il cui contesto finanziario trova delle analogie con quello italiano, in particolare sull'uso distorto delle politiche di indebitamento, non più perseguite come strumento di crescita e sviluppo secondo i dettami keynesiani, ma diventate una sorta di "oppio del bilancio", vedasi M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, p. 134.

<sup>223</sup> M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), pp. 2 e ss.; sul "divorzio dal Tesoro" da parte della Banca d'Italia vedasi G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale*, cit., pp. 44-45, nota 35.

<sup>224</sup> E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., p. 483.

pubblica”<sup>225</sup>, perseguendo un approccio riconducibile ai principi della cosiddetta “nuova macroeconomia classica”, dottrina economica che rifiuta politiche di stabilizzazione keynesiane, designa la moneta come unica variabile governabile dal soggetto pubblico e che persegue riforme strutturali del mercato del lavoro, della efficienza produttiva e della funzionalità della pubblica amministrazione come risposta alla congiuntura economica<sup>226</sup>.

In sintesi il panorama di *governance* europeo è stato dominato da istanze monetariste finalizzate all’esclusiva stabilità dei prezzi, nonché dall’evidente favore verso l’apposizione di *fiscal rules* volte all’austerità, ovvero ad una politica di riduzione del deficit pubblico e stabilizzazione del debito perseguibile dai singoli Stati membri tramite tagli alla spesa o aumenti delle imposte, piuttosto che a politiche fiscali espansive basate sul ricorso all’indebitamento<sup>227</sup>.

Non è azzardato affermare che una tale concezione di *governance* europea abbia manifestato i suoi riflessi sulle manovre di bilancio interne

---

<sup>225</sup>M. LUCIANI, ult. op. cit., p. 10; in termini critici sulla mancanza di organicità degli interventi europei cfr. I. CIOLLI, *I paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in Rivista AIC, n.1/2012.

<sup>226</sup>L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., p. 15; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in Rivista AIC, n. 3/2014, pp. 11 e ss.

<sup>227</sup>E. MOSTACCI, ult. op. cit., pp. 485 e ss.; L. CAMPIGLIO, *La teoria dell’austerità nel sistema economico europeo*, in *La domanda inevasa*, cit., pp.103 e ss.; per un’approfondita analisi delle politiche di austerità economica degli ultimi anni si rinvia al testo di A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI, *Austerità. Quando funziona e quando no*, Rizzoli, Milano, 2019, che mette in luce, attraverso analisi empiriche, la funzionalità delle politiche di austerità ed il fatto che essa possa anche avere esiti espansivi per l’economia, come dimostrato per il caso britannico tra gli anni 2010 e 2014, v. pp. 202-208. Nel caso europeo tuttavia i dati sembrano confermare che la ripresa economica sia stata fortemente ostacolata da politiche di questo tipo, in particolare in confronto alla ripresa avvenuta negli Stati Uniti, che hanno invece messo in atto sin dall’inizio della crisi politiche di intervento espansivo di politica monetaria e fiscale, v. pp. 195 e ss. Da più parti della dottrina economica è emersa la critica di aver imposto politiche di austerità in un momento non funzionale, ovvero quando i paesi europei non si erano ancora ripresi dalla grande recessione, v. pp. 250 e ss.; quanto alle differenze di reazione alla crisi tra Stati Uniti e UE cfr. L. ANTONINI, ult. op. cit., p. 22, che riporta come sin dal 2009 i primi abbiano fatto largo uso del *quantitative easing* (o alleggerimento quantitativo), strumento tramite il quale una banca centrale aumenta la quantità di moneta nel mercato ed ottiene una maggiore circolazione della stessa quando la manovra basata sui tassi di interesse non sia sufficiente, mentre la BCE abbia intrapreso questo tipo di politica solo nel 2015 sotto la presidenza Draghi: nel periodo 2009-2014, mentre l’economia americana è cresciuta del 7,6% quella europea ha registrato un -1,3%.

già negli anni precedenti alla riforma costituzionale del 2012, che attraverso soluzioni tecniche sempre più complesse per assicurare gli obiettivi contingenti di finanza pubblica hanno determinato lo slittamento delle questioni relative al bilancio dall'area governata dal diritto costituzionale a quella rivolta più specificamente ad assicurare il rispetto del vincolo finanziario, con evidenti conseguenze nel rapporto tra Governo e Parlamento<sup>228</sup>.

La grave crisi finanziaria scoppiata nel 2007 ha poi determinato un ulteriore e risolutivo maggiore rigore nei parametri di bilancio comuni agli Stati membri, culminato con il Trattato per il coordinamento e la *governance* economico-finanziaria (TSCG) del 2012 (c.d. *Fiscal Compact*), che ha infine portato, nel nostro ordinamento, alla scelta di assegnare copertura costituzionale al vincolo finanziario. È opportuno ripercorrere i passaggi fondamentali dell'appena summenzionato percorso, che ha posto in essere regole sempre più stringenti sul versante del controllo preventivo, correttivo e di vigilanza rafforzata dei bilanci<sup>229</sup>.

Le regole europee in tema di bilancio e di disciplina fiscale sono previste dal Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997<sup>230</sup>, che in particolare prescrive il rispetto dei parametri di convergenza del Trattato di Maastricht, i quali vietano disavanzi eccessivi prevedendo un rapporto tra deficit pubblico e Pil non superiore al 3% ed un rapporto tra debito pubblico e Pil non superiore al 60%. Già nel 2005 il PSC veniva modificato in via meno restrittiva<sup>231</sup>, ma disciplinando ad ogni modo che ogni Stato membro

---

<sup>228</sup> G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit. pp. 20 e ss..

<sup>229</sup> Per uno sguardo d'insieme vedasi G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale*, cit., pp. 45 e ss.

<sup>230</sup> Questo è stato adottato nel Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 sulla base degli artt. 121 e 126 TFUE. Il PSC è costituito dalla Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997, dai Regolamenti nn. 1466 e 1467 del 1997 relativi al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e alle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi, quest'ultima una particolare procedura di infrazione ai sensi dell'art. 126 TFUE.

<sup>231</sup> Con i Regolamenti nn. 1055 e 1056 del 2005, come rilevato da G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n.

presentasse un obiettivo di medio termine (OMT) individuato secondo parametri europei<sup>232</sup>. In sintesi il PSC si compone di un c.d. “braccio preventivo”, che mira a garantire politiche di bilancio sostenibili nell’arco del ciclo economico attraverso il raggiungimento dell’OMT, ed un c.d. “braccio correttivo”, finalizzato invece a garantire quelle misure correttive che assicurino il rientro ai parametri di Maastricht.

Al PSC è stata data applicazione nel nostro ordinamento attraverso il cosiddetto “Patto di stabilità interno” - istituito mediante il quale è definito l’apporto degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed applicazione del principio costituzionale del coordinamento di questa<sup>233</sup> - superato infine dal nuovo vincolo del pareggio di bilancio introdotto dalla legge n. 243 del 2012 attuativa del nuovo art. 81 Cost. e, definitivamente, dal meccanismo del saldo di finanza pubblica, il quale prescrive agli enti territoriali e locali sostanzialmente di conseguire un saldo non negativo tra entrate e spese finali<sup>234</sup>.

Nel 2011 viene approvato il patto *Europlus*<sup>235</sup>, un documento dal valore programmatico volto al consolidamento dell’Unione monetaria e ad un più stretto coordinamento delle politiche economiche che richiede agli Stati membri di recepire con uno strumento giuridico nazionale vincolante le regole del PSC. Sulla base del patto *Europlus* nello stesso anno viene adottato il cosiddetto *Six pack*, un pacchetto normativo costituito da tre

---

3/2016, p. 5, tali regolamenti consentivano di scorporare dal calcolo di disavanzo alcune spese d’investimento.

<sup>232</sup> L’OMT è pertanto un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale, la politica di bilancio di un paese risulta vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o migliore di tale valore. Per gli Stati membri dell’area dell’euro l’OMT deve essere specificato entro un intervallo compreso tra -1% del PIL e il pareggio, o il surplus.

<sup>233</sup> Disciplinato dall’art. 28 della l. n. 448/1998, dall’art. 30 della l. 488/1999, dal decreto 1 agosto 2000 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dall’accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 e dalla l. n. 405 del 2001. Il Patto di stabilità interno è stato poi plurime volte riformato, vedasi E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, III ed., Padova, Cedam, 2019, p. 11; cfr. G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche*, cit., pp. 388-389.

<sup>234</sup> Ci si riferisce agli interventi normativi di cui alla Legge di stabilità 2016 (che ha previsto nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario) e alla legge del 12 agosto 2016, n. 164, che ha apportato alcune sostanziali modifiche all’articolo 9 della richiamata legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali.

<sup>235</sup> Approvato dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011.



regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita, due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e una direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri<sup>236</sup>. Ulteriore pacchetto normativo è quello del *Two pack*, adottato nel 2013 e costituito da due regolamenti per il rafforzamento della sorveglianza economica di paesi che si trovano in difficoltà sul versante della stabilità finanziaria e per il monitoraggio e valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri<sup>237</sup>. È condivisibile il punto di vista di chi deduce dai summenzionati interventi europei di riforma una rinnovata fiducia nel sistema delle *fiscal rules*, che hanno caratterizzato il processo d'integrazione economica europeo sin da Maastricht, e l'affermazione della convinzione che imputa la crisi dei debiti sovrani all'eccessiva morbidezza, o permeabilità a istanze politiche, dei meccanismi di *enforcement* dell'ordine dei conti pubblici<sup>238</sup>.

Nel 2012 è stato istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES), ovvero un meccanismo permanente di assistenza agli Stati membri in difficoltà che ha sostituito i precedenti strumenti di assistenza istituiti ai sensi dell'art. 122 TFUE, rispettivamente lo *European Financial Stability Facility* e lo *European Financial Stability Mechanism* del 2010<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Adottato dal Consiglio dell'Unione europea in data 8 novembre 2001, è costituito precisamente dal Regolamento n. 1175/2011 che modifica il già menzionato Reg. n. 1466/1997, dal Reg. n. 1177/2011 che modifica il Reg. n. 1467/1997, dal Reg. n. 1173/2011 relativo alla effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro, dal Reg. n. 1176/2011 e dal Reg. n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici e dalla direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti dei quadri di bilancio degli Stati membri. Quanto all'introduzione del Semestre europeo si rinvia sub Capitolo IV in sede di trattazione della disciplina europea di controllo del bilancio.

<sup>237</sup> Rispettivamente i regolamenti nn. 472 e 473 del 2013.

<sup>238</sup> E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., p. 516.

<sup>239</sup> M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea. I rapporti tra gli Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, n. 1/2013, pp. 6 e ss. e pp. 10 e ss.; G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 5/2012, pp. 461 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2012, pp. 9-50.

È in questo stesso anno che viene sottoscritto a Bruxelles in data 2 marzo 2012, da parte di venticinque dei ventisette Stati membri<sup>240</sup>, il *Fiscal compact*. Le modalità di adozione di tale fondamentale accordo denotano già alcune particolarità che meritano di essere sottolineate: come anche il patto *Europlus*, il *Fiscal compact* viene adottato al di fuori del diritto dell'Unione europea facendo ricorso al metodo intergovernativo. Il risultato è che tale accordo, pur normativamente legato al rispetto del diritto dell'Unione (ex artt. 2 e 3) e contenente la previsione di una sua incorporazione nell'ordinamento giuridico europeo (ex art. 16), costituisce un atto di diritto internazionale esterno al diritto dei Trattati<sup>241</sup>.

Il summenzionato fatto non può che portare a concordare con chi ha rilevato nella scelta di tale metodo da una parte l'inidoneità del diritto eurounitario a garantire di per sé il rispetto dei parametri di convergenza di finanza pubblica previsti<sup>242</sup>, dall'altra determina logicamente una parziale esclusione delle istituzioni europee nella discussione di un importante ambito come quello della politica monetaria ed economica, nonché uno strutturale indebolimento del Parlamento Europeo a favore dei parlamenti nazionali, con il rischio, poi concretizzatosi, che i parlamenti dei paesi più potenti ed influenti assumano un ruolo decisivo, definito da alcuni come "euro-nazionale", a scapito della condizione di parità tra gli Stati membri<sup>243</sup>.

Quanto ai contenuti del *Fiscal compact*, il trattato impegna le parti contraenti ad introdurre con norme vincolanti, preferibilmente di valore costituzionale, il principio del pareggio per cui il bilancio della Pubblica amministrazione di una parte contraente debba essere in pareggio o in

---

<sup>240</sup> I due paesi membri esclusi sono la Repubblica Ceca e il Regno Unito, allora membro UE.

<sup>241</sup> C. MARCHESE, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Febbraio 2016, p. 1.

<sup>242</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in (a cura di) V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, *Il Filangieri - Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 91 e ss.

<sup>243</sup> In termini critici della suddetta anomalia vedasi L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 22-23; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2014, pp. 7 e ss.

avanzo<sup>244</sup>. Tale regola si intende rispettata se il deficit strutturale annuo - ovvero il saldo al netto di misure *una tantum* e temporanee<sup>245</sup> - della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil<sup>246</sup>.

Lo stesso accordo rammenta inoltre anche l'obbligo delle parti contraenti il cui debito pubblico superi il valore di riferimento del 60% di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno tra il suo livello effettivo e la suddetta soglia. Elementi di flessibilità del *Fiscal compact* sono rinvenibili nella possibilità dei paesi contraenti di deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali<sup>247</sup>, inoltre, ma solo nel caso in cui il rapporto debito-Pil sia significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche siano bassi, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine di 0,5% può arrivare fino a un disavanzo strutturale massimo dell'1,0%<sup>248</sup>.

Come già evidenziato, la sottoscrizione del *Fiscal compact* ha determinato la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012. Da più parti è stata sottolineata, e criticata, l'inusuale velocità dell'approvazione della novella costituzionale (inferiore ai sette mesi considerando la presentazione del disegno di legge da parte del governo in data 15 settembre 2011) nonché l'assenza pressoché totale di

---

<sup>244</sup> Art. 3 par. 1 lett. a) e par. 2 del trattato.

<sup>245</sup> Come definito dallo stesso trattato all'art. 3 par. 3 lett. a).

<sup>246</sup> Art. 3 par. 1 lett. b) del trattato, come rileva G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale*, cit., p. 47, tale valore è stato ristretto rispetto all'1% previsto dal *Six pack*.

<sup>247</sup> Facoltà prevista dall'art. 3 par. 1 lett. c); come "circostanze eccezionali" sono da intendere "eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine" (art. 3 par. 3 lett. b).

<sup>248</sup> Art. 3 par. 1 lett. d); è da rilevare come con riferimento a tale facoltà non manca chi abbia individuato un possibile *vulnus* alla condizione di parità tra gli Stati contraenti, uno dei requisiti costituzionali all'adesione di qualunque trattato internazionale limitativo della sovranità ai sensi dell'art. 11 Cost., vedasi F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in AIC, n. 2/2012, pp. 4 e ss.

dibattito pubblico e confronto con la società civile, vista anche la maggioranza parlamentare che ha escluso il ricorso al referendum confermativo<sup>249</sup>.

È opportuno altresì fare presente, come facilmente deducibile dallo stesso dato normativo del trattato già richiamato *supra* e sottolineato univocamente dalla dottrina di commento, che la scelta dell'introduzione del vincolo di bilancio tramite revisione della Carta costituzionale non sia stata di certo imposta dal *Fiscal compact*, ma sia stata bensì frutto di una valutazione discrezionale del legislatore: difatti non si può rinvenire traccia di un siffatto obbligo né nel contenuto del patto *Europlus*, né negli interventi relativi al *six e two pack rules*, né nel *Fiscal compact* e neppure nella lettera riservata al governo italiano del 5 agosto 2011 sottoscritta dal governatore uscente della BCE Trichet e dal suo successore Draghi<sup>250</sup>.

A definitiva riprova della non obbligatorietà della scelta di procedere alla riforma della Costituzione è la pronuncia n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012 del *Conseil constitutionnel* francese, che afferma a chiare lettere che il *Fiscal compact* non comporta alcuna previsione di carattere vincolante al riguardo (“*n'imposant pas qu'il soit procédé à une révision de la Constitution*”)<sup>251</sup>. Si può quindi affermare che, a fronte delle modalità di

---

<sup>249</sup> 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, p. 1; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 12; una critica generale già a prima lettura del disegno di legge della riforma costituzionale che conferma le summenzionate critiche è espresso da A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, Quaderni costituzionali, n. 1/2012, pp. 108-111; cfr. M. BERGO, *Pareggio di bilancio «all'italiana». Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013.

<sup>250</sup> Vedasi G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione*, cit., pp. 2; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit., pp. 22 e ss., in cui l'autore peraltro riporta puntualmente (nota n. 61) il punto di vista già espresso da uno dei firmatari della missiva dell'agosto 2011, M. DRAGHI, *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 91 e ss., in cui il futuro governatore della BCE esprimeva un parere contrario alla scelta di irrigidire la Carta costituzionale con riferimento a scelte in materia economica che dovrebbero bensì essere piuttosto caratterizzate da flessibilità.

<sup>251</sup> Vedasi Considerando n. 30, riportato anche da M. LUCIANI, ult. op. cit., pp. 25 e ss., l'autore sottolinea come, analogamente all'opzione francese, l'Italia avrebbe potuto piuttosto operare sui regolamenti parlamentari oppure approvare una legge di carattere “organico”, sul modello della l. n. 400 del 1988, che condizionasse il successivo esercizio della potestà legislativa.

revisione costituzionale e delle disposizioni sovranazionali richiamate, un ruolo decisivo nella scelta di riformare la Costituzione sia stata dettata da una fase di fragilità politica e finanziaria del nostro paese<sup>252</sup>.

La novella costituzionale ha destato un fervido dibattito che ha visto il contrapporsi di posizioni dottrinali alquanto discordanti che non è possibile approfondire nel dettaglio in questa sede. Tuttavia si tenga conto che, alla luce delle appena esaminate origini europee della revisione costituzionale, non manca chi reputi la riforma “irrilevante”, in quanto il vincolo di bilancio sarebbe già stato operante nel diritto dell’Unione europea, la riforma costituzionale non avrebbe fatto altro che ribadire e rendere esplicito, in materia di bilancio, un sistema di garanzie per le norme dell’Unione già vigente ai sensi degli articoli 11 e 117 Cost.<sup>253</sup>. In senso difforme a questa posizione interpretativa altri autori hanno replicato come la riforma si riveli ben rilevante e portatrice di notevoli sostanziali mutamenti, non ultimo - ed è ciò che rileva specialmente in questa ricerca - ha aperto le porte al sindacato di costituzionalità e alla possibilità di una declaratoria di illegittimità dei provvedimenti legislativi interni riguardanti scelte di allocazione finanziaria, che è ben diverso dalla disapplicazione giurisdizionale sulla scorta del principio di *primauté* del diritto eurounitario<sup>254</sup>.

### **2.1.2 La crescente influenza europea sulle politiche di bilancio**

Se nel paragrafo precedente si è potuto esporre in quali termini sia possibile parlare di “vincoli di bilancio europei” e come il carattere di questi sia divenuto ben più stringente alla luce delle misure adottate per far fronte alla grave crisi dei debiti sovrani e della moneta unica, si ritiene opportuno,

---

<sup>252</sup> Ibidem, p. 27; cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., pp. 101 e ss.

<sup>253</sup> G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull’integrazione europea*, nn. 2-3/2012, pp. 258-259; in via più estesa vedasi G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione*, cit.

<sup>254</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit., pp. 27 e ss.; sulla rilevanza della riforma e nel suo apporto di rilevanti novità vedasi anche G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011*, cit., pp. 145 e ss.

al fine di completare il discorso, richiamare ora ulteriori aspetti che denotano una crescente influenza da parte delle istituzioni eurounitarie sulle politiche di bilancio nazionali.

Un importante elemento di *governance* economica idoneo ad influenzare fortemente le politiche nazionali ed avviato proprio negli anni più pesanti della crisi finanziarie è sicuramente il c.d. “Semestre europeo”, tipico ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri volto a garantire un quadro chiaro della situazione socioeconomica e degli equilibri macroeconomici<sup>255</sup>. Il ciclo si articola attorno a diversi nuclei di coordinamento: quello delle riforme strutturali<sup>256</sup>, delle politiche sociali e del lavoro<sup>257</sup>, delle politiche di bilancio e della prevenzione degli squilibri macroeconomici. In estrema sintesi il Semestre europeo prevede una prima fase di formazione degli orientamenti politici dell’Unione che coinvolge Commissione, Consiglio e Consiglio europeo, e una seconda fase di fissazione degli obiettivi, delle politiche e dei programmi specifici per ogni paese. In questa seconda fase in particolare gli Stati membri sono tenuti a presentare entro il 15 aprile di ogni anno sia un Programma di stabilità e convergenza, che comprende una strategia di medio termine per il bilancio nel rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, sia un Programma nazionale di riforma, ovvero un piano di riforme strutturali. All’esito dell’esame di questi ultimi vengono adottate raccomandazioni specifiche da parte della Commissione e approvate dal Consiglio.

Si può intendere dunque come la stessa approvazione della legge di bilancio risenta fortemente di questo dialogo con l’Europa, sino a poter parlare di un suo ingresso all’interno di un procedimento fondamentale per il funzionamento dell’intera dimensione pubblica, come è stato altresì confermato dalla stessa Corte costituzionale. Ci si riferisce all’ordinanza n. 17 del 2019, pronunciata in sede di delibazione di ammissibilità del ricorso

---

<sup>255</sup> Vedasi Reg. (CE) n. 1466/97, come modificato dal Reg. (CE) n. 1055/2005 e dal Reg. (UE) n. 1175/2011; Cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica*, cit., pp. 12 e ss.

<sup>256</sup> Comprese quelle previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, vedasi Capitolo IV par. n. 2.1.

<sup>257</sup> In particolare a seguito della sottoscrizione del “Pilastro europeo dei diritti sociali”, vedasi Capitolo IV par. n. 2.

per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da un gruppo parlamentare presso il Senato con riferimento all'*iter* di approvazione della legge di bilancio per il 2019<sup>258</sup>.

Molto è stato scritto in merito<sup>259</sup>, tuttavia si voleva in questa sede sottolineare un aspetto specifico della motivazione della suddetta ordinanza: nel dichiarare inammissibile il ricorso, in quanto non si riteneva sussistere “violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità”<sup>260</sup>, la Corte ha valorizzato l'argomento dei vincoli finanziari che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Nel caso di specie la Corte ha rilevato che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare è stata determinata dalla necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della “lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea”, le quali avevano contestato gli obiettivi di governo dei conti pubblici preventivate dall'Esecutivo italiano. Non è errato affermare quindi che l'appartenenza all'Unione e la necessità di rispettare i vincoli finanziari costituisca un fatto di cui la Corte prende atto e che concorre a determinare le sue decisioni, come quella di inammissibilità nel caso di specie<sup>261</sup>.

La posizione espressa dalla Corte è stata ribadita a fronte di una fattispecie del tutto analoga con l'ordinanza n. 60 del 2020, la quale ha statuito che i procedimenti legislativi hanno dovuto farsi carico anche “dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti

---

<sup>258</sup> Il gruppo parlamentare di minoranza lamentava una lesione delle proprie prerogative costituzionali a causa della presentazione del c.d. “maxi-emendamento”, che, come noto, contrae fortemente i tempi della discussione parlamentare.

<sup>259</sup> *Ex multis* vedasi N. LUPPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 1 e ss.; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, pp. 271 e ss.; A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 597 e ss.

<sup>260</sup> *Considerato in diritto* n. 4.5.

<sup>261</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit. pp. 26-27.

dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio<sup>262</sup>.

### 2.2.1 Il vincolo di bilancio sul piano normativo: art. 81 Cost.

Si è già sottolineato come l'art. 81 Cost. sia stato ampiamente riscritto con la riforma del 2012, la quale non ha semplicemente introdotto un vincolo al bilancio erariale, ma ha anche portato ad una rinnovata riflessione dei concetti fondamentali della finanza pubblica<sup>263</sup>.

Il primo, e più evidente, spunto di riflessione riguarda la differenza tra l'espressione "pareggio di bilancio", contenuta nel titolo della l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012, rispetto a quella di "equilibrio tra le entrate e le spese" contenuta già nel I comma del riformato art. 81 Cost.<sup>264</sup>. Tale diversità è stata immediatamente notata, e criticata, dai commentatori<sup>265</sup>, che non hanno mancato di sottolinearne la contraddittorietà e le conseguenti difficoltà interpretative, dato che non è certo possibile limitare ad effetti meramente formali l'uso di un'espressione così diversa e carica di conseguenze sostanziali. Si reputa necessaria sul punto una lettura sistematica al fine di intendere appieno il significato dell'espressione

---

<sup>262</sup> Dal testo dell'ordinanza n. 60 del 2020

<sup>263</sup> Si reputa funzionale riportare in nota la precedente formulazione dell'art. 81 Cost. prima della riforma: "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"; per una analisi generale delle problematiche della riforma vedasi T. F. GIUPPONI, *Commento sub art. 81*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La costituzione italiana - commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, Vol. II, pp. 145 e ss.

<sup>264</sup> La stessa nozione di "equilibrio" viene utilizzata al VI comma dell'art. 81 e, come si vedrà, anche nelle riformate disposizioni di cui agli artt. 97 e 119 Cost., nonché nella legge attuativa n. 243 del 2012, che ripropone il problema dato che al titolo "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" corrisponde l'uso del termine "equilibrio" nel testo normativo.

<sup>265</sup> La dottrina ha sottolineato la contraddittorietà dell'uso dell'espressione "equilibrio tra entrate e spese", *ex multis* A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., p. 2; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, n.10/2012, p. 1; RIVOSACCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., p. 2.



“equilibrio” e cosa l’uso di questo lemma nella disposizione normativa comporti: i termini “pareggio” ed “equilibrio”, infatti, di per sé sono alquanto generici e soltanto evocativi del tipo di politica di finanza pubblica votata al rigore che tali espressioni intendono evocare<sup>266</sup>.

Si può condividere il punto di vista di chi ha rilevato nell’uso del termine “equilibrio” un elemento di maggiore flessibilità rispetto al “pareggio di bilancio”: quest’ultimo infatti rappresenta un dato contabile, un vero e proprio concetto matematico meramente rivolto alla parità numerica, mentre l’equilibrio denota un principio di gestione della politica economica nazionale e presuppone una valutazione data da un margine di scelta demandata primariamente al soggetto politico, in continuità peraltro con quanto espresso nella formulazione del previgente art. 81 Cost.<sup>267</sup>.

A conferma della summenzionata flessibilità, nell’ottica sistematica preannunciata, è significativo sottolineare come tale equilibrio tra le entrate e le spese venga assicurato “tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico” (I comma), lasciando evincere, pur

---

<sup>266</sup> A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, p. 1, l’autore sottolinea come il concetto di “equilibrio” riveli profili di genericità ancora maggiori rispetto a quello di pareggio, difatti l’espressione “sta ad indicare un rapporto tra due grandezze che può essere, non soltanto di eguaglianza, ma anche di differenza, cosicché diventa, in questo caso, indispensabile una qualche aggettivazione sia per individuare le grandezze da rapportare (quali entrate e quali spese) sia per precisare il tipo di rapporto (di eguaglianza, di eccedenza dell’una grandezza oppure dell’altra)”; cfr. anche ID., *L’obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell’art. 81 Cost. Nota a Corte Costituzionale, 10 maggio 2012, n. 115*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2012, p. 1689, “l’equilibrio tra entrate e spese senza alcuna aggettivazione, e l’applicazione al bilancio dell’obbligo della copertura senza alcuna precisazione circa il tipo di risorse utilizzabili a tal fine, significano ben poco, perché il generico equilibrio può anche consistere semplicemente in quello contabile (in cui le spese sono sì pareggiate dalle entrate ma tra queste vi sono, anche in misura cospicua, quelle fornite dalla contrazione di operazioni di indebitamento) e perché l’obbligo della copertura applicato al bilancio potrebbe anche servire semplicemente a garantire l’equilibrio contabile”.

<sup>267</sup> R. DICKMANN, *Le regole della governance economica*, cit., p. 43; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., pp. 2 e ss.; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 13 e ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 52 e ss.; non mancano autori che sostengono come l’espressione “equilibrio” sottenda comunque una regola numerica di bilancio, cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, p. 455 e ss.

nell'ambiguità di tali espressioni<sup>268</sup>, che le esigenze di bilancio siano diverse nelle fasi di recessione e in quelle espansive<sup>269</sup>. Per la precisione, attraverso le espressioni usate nel I comma della disposizione costituzionale, viene statuito il “principio di anticiclicità”, nel rispetto del quale lo Stato deve praticare politiche di segno opposto a quello della fase congiunturale dell'economia (per l'appunto anticicliche), in modo che nelle “fasi avverse” di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle “fasi favorevoli” di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in modo speculare, cioè con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese<sup>270</sup>.

È del tutto utile rimarcare una linea di continuità tra una tale interpretazione del I comma dell'art. 81 e quanto espresso dalla stessa Corte costituzionale: “il novellato art. 81 Cost. ha assunto - soprattutto attraverso la formulazione del primo comma - un significato «anticiclico» in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici”<sup>271</sup>.

Se la disposizione costituzionale tratteggia i confini dell'equilibrio di bilancio, è poi la legge attuativa n. 243 del 2012 a precisare in cosa consista in concreto tale equilibrio: in piena continuità con la normativa europea esaminata *supra*, la legge rinforzata precisa che l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine<sup>272</sup> e deve essere calcolato in

---

<sup>268</sup> Vedasi G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., p. 2.

<sup>269</sup> M. LUCIANI, ult. op. cit., p. 17.

<sup>270</sup> A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>271</sup> Sentenza n. 61 del 2018, p.to n. 2 *Considerato in diritto.*; cfr. anche le sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

<sup>272</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. II della l. 243/2012, come precisato *supra* l'obiettivo di medio termine (OMT), già previsto nel Patto di stabilità e crescita, è un valore individuato

termini di saldo strutturale, ovvero al netto di eventuali effetti negativi del ciclo economico e di misure temporanee e *una tantum*<sup>273</sup>. Ne emerge pertanto un concetto di equilibrio “dinamico” ed “elastico”, che non indica un’equivalenza statica e può ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo determinato da un ciclo economico avverso<sup>274</sup>. Un tale carattere è pienamente confermato dalla giurisprudenza della Consulta<sup>275</sup>, che ha affermato come il principio dell’equilibrio tendenziale di bilancio consista “nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”<sup>276</sup>. Una tale concezione dell’equilibrio di bilancio in senso “dinamico” si riflette sullo stesso sindacato della Corte costituzionale, che trascende il carattere tradizionalmente statico del giudizio sulle leggi, in particolare alla luce del principio di “continuità del bilancio”<sup>277</sup>, e, più in generale, dalle caratteristiche intrinseche della materia finanziaria e contabile<sup>278</sup>.

Il vincolo finanziario presenta un ulteriore margine di flessibilità al II comma, che regola i casi in cui lo Stato può fare ricorso all’indebitamento, ovvero solo “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa

---

secondo parametri europei sulla base della situazione macroeconomica del paese (in particolare potenziale crescita dell’economica e rapporto del debito con il Pil). L’equilibrio si considera conseguito quando il saldo strutturale, da calcolarsi nel primo semestre dell’esercizio successivo, risulta almeno pari all’obiettivo di medio termine. In proposito, si rammenta che a seguito della sottoscrizione del *Fiscal compact*, il percorso di convergenza entro lo scostamento massimo ora consentito è pari ad un valore dello 0,5% del Pil. L’art. 14 co. I della l. n. 243/2012 specifica poi che l’equilibrio di bilancio corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare, coerente con gli obiettivi programmatici (ovvero l’obiettivo di medio termine come appena specificato). L’art. 14 nei successivi commi statuisce che la legge di bilancio deve indicare il valore di tale saldo, da includere poi anche in sede di rendicontazione.

<sup>273</sup> Ex art. 2, co. I. lett. d); cfr. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, cit., p. 59.

<sup>274</sup> A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, n. 5/2014, p. 1176.

<sup>275</sup> Vedasi G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 23 e ss.

<sup>276</sup> Sentenza n. 250 del 2013, *Considerato in diritto* n. 3.2.

<sup>277</sup> Tale principio, come noto, comporta il collegamento concatenato e coerente degli esercizi sopravvenienti nel tempo.

<sup>278</sup> Come rilevato da A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 14, tale normativa consente la copertura attraverso una scansione nel tempo di alcuni oneri che derivano dalle pronunce della Corte costituzionale, ivi compresi quelli di natura sociale.

autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Con riferimento al concetto di “indebitamento”, l’attenta dottrina non ha mancato di puntualizzare come la disposizione possa far sorgere alcuni problemi interpretativi, potendo tale concetto indicare sia tutte le operazioni di indebitamento oppure riferirsi al saldo di bilancio (“indebitamento netto”) che non tiene conto di una serie di spese, tra le quali quelle per restituire il debito in scadenza<sup>279</sup>. È del tutto preferibile privilegiare un’interpretazione che si rifaccia al concetto di “indebitamento netto”, in quanto intendere la disposizione come divieto assoluto alle operazioni di indebitamento avrebbe infatti conseguenze del tutto impraticabili, compromettendo di fatto il corretto funzionamento dello Stato che si troverebbe impossibilitato anche a rinnovare i titoli di debito in scadenza<sup>280</sup>.

Ulteriore punto controverso della disposizione di cui al II comma riguarda il carattere cumulativo o alternativo delle condizioni che possono portare al ricorso all’indebitamento, ovvero la necessità di considerare gli effetti del ciclo economico ed il verificarsi di eventi eccezionali. Un’interpretazione strettamente letterale dovrebbe propendere per il carattere cumulativo a causa dell’uso della congiunzione copulativa “e” piuttosto che per la disgiuntiva “o”, tuttavia si può ben intendere come

---

<sup>279</sup> A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 3, l’autore precisa come “nella prima accezione, il divieto riguarderebbe direttamente le operazioni di indebitamento, ma, indirettamente, comporterebbe anche un vincolo in termini di saldi, nel senso che prescriverebbe un saldo «ricorso al mercato» pari a zero. Nella seconda accezione, invece, il divieto riguarderebbe direttamente il saldo «indebitamento netto», ma indirettamente avrebbe anche l’effetto di impedire operazioni di indebitamento in misura superiore alle spese relative al rimborso del debito in scadenza (oltre che a quelle relative ad altre operazioni finanziarie)”; cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 23 e ss.; il dubbio interpretativo non è sciolto dalla legge di attuazione n. 243/2012, facendo questa riferimento all’indebitamento netto nell’art. 2 e alle “operazioni di indebitamento” nell’art. 4.

<sup>280</sup> F. SAITTO, *Costituzione finanziaria*, cit., pp. 19-20; A. BRANCASI, ult. op. cit., pp. 4 e ss., interessante è anche il fatto che l’autore critichi comunque la nozione d’indebitamento netto in quanto “troppo restrittiva” e allo stesso tempo “troppo permissiva”: la norma sarebbe da un lato troppo restrittiva, in quanto alla luce della più volte richiamata responsabilità intergenerazionale, l’indebitamento sarebbe ricorribile per il solo finanziamento delle spese capaci di creare ricchezza per le future generazioni, dall’altro sarebbe troppo permissiva, perché permetterebbe non solo di rinnovare i debiti in scadenza ma anche di acquisire partecipazioni azionarie arrivando potenzialmente al paradossale esito in cui il rigore favorisca l’azionariato pubblico e la partecipazione statale piuttosto che le spese d’investimento per lo sviluppo.

questa opzione rischierebbe di vanificare la stessa finalità della previsione eccezionale di un ricorso all'indebitamento, in quanto richiederebbe la contemporanea sussistenza della verifica di eventi eccezionali e la negatività del ciclo economico, impedendo il ricorso all'indebitamento nel caso, del tutto possibile, che ricorra solamente una delle due condizioni<sup>281</sup>. Una definitiva conferma del carattere alternativo delle due ipotesi può ricavarsi dal fatto che l'interpretazione cumulativa finirebbe per contraddire la concezione in termini strutturali dei vincoli nel diritto europeo, che consente agli Stati membri di sottrarre ai suddetti vincoli le politiche anticicliche, nonché lo stesso principio contenuto nel I comma dell'art. 81, che, come appena visto, prescrive politiche anticicliche<sup>282</sup>.

Anche nell'analisi del II comma dell'art. 81 è necessario fare riferimento alla legge attuativa n. 243 del 2012 per intenderne in concreto la portata e in particolare, in questo caso, per capire che cosa si intenda per "eventi eccezionali". Sul punto la legge rafforzata precisa che per eventi eccezionali si intendono "periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea" e "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese"<sup>283</sup>.

Ulteriore tratto riguardante la disposizione costituzionale di cui al II comma che vale la pena sottolineare è la previsione di una maggioranza assoluta delle Camere per il ricorso all'indebitamento. Non manca infatti chi ha ravvisato in questo vincolo di carattere procedurale un "rafforzamento della democraticità del bilancio" che risponde alla logica di esaltare il ruolo di bilancio come strumento principale di attuazione dell'indirizzo politico-

---

<sup>281</sup> T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 60; A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., pp. 5 e ss.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>283</sup> Art. 6, comma II, lett. a) e b) legge n. 243 del 24 dicembre 2012; ulteriore ipotesi di possibile scostamento è prevista all'art. 8

amministrativo e confermata dalla recente giurisprudenza della Consulta che definisce il bilancio come “bene pubblico”<sup>284</sup>.

In sintesi, a conclusione dell’analisi dei primi due commi dell’art. 81 come riscritti dalla novella costituzionale del 2012, si può ricavare che la disciplina costituzionale al primo comma consente, in condizioni normali, un indebitamento in termini strutturali, mentre solo al secondo, al verificarsi delle condizioni summenzionate, autorizza un indebitamento di tipo congiunturale<sup>285</sup>.

Quanto al nuovo III comma dell’art. 81, questo impone la fondamentale regola, già presente nel testo originale della Carta costituzionale, della copertura finanziaria delle leggi, ma presenta alcuni rilevanti cambiamenti<sup>286</sup>. È innanzitutto da rilevare un evidente cambio di registro a fronte della nuova disposizione, che recita: “[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”, rispetto al vecchio IV comma, per il quale “[o]gni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”. L’uso del verbo “provvedere” denota natura ben più cogente rispetto alla semplice “indicazione dei mezzi”<sup>287</sup>, inoltre la sostituzione di “nuovi o maggiori spese” con l’espressione “nuovi o maggiori oneri” adegua la lettera della legge a quella che già era la sua applicazione: l’obbligo in questione non riguarda infatti solo le spese ma anche la riduzione delle entrate<sup>288</sup>.

È da sottolineare inoltre il fatto che la nuova disposizione faccia riferimento ad “ogni legge”, e non più ad “ogni altra legge”, lasciando

---

<sup>284</sup> F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., pp. 173 e ss., l’autore fa riferimento in proposito alla sentenza n. 157 del 2020 come più recente espressione giurisprudenziale che rimarca il ruolo “pubblico” della contabilità. Si rinvia al Capitolo III la trattazione di queste pronunce.

<sup>285</sup> Cfr. F. SAITTO, “*Costituzione finanziaria*”, cit., pp. 20-21.

<sup>286</sup> È opportuno fare presente come la giurisprudenza costituzionale (anche) per quanto riguarda l’obbligo di copertura finanziaria già compreso nel vecchio IV comma dell’art. 81 Cost. abbia anticipato i contenuti esplicitati con la riforma del 2012, per una ricostruzione di tali filoni giurisprudenziali vedasi C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012 e A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria*, cit.

<sup>287</sup> N. LUPO e G. RIVOSECCHI, *Quando l’equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p.12.

<sup>288</sup> A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p. 7, l’autore fa presente come tale sia stata l’interpretazione costantemente adottata anche dalla Corte costituzionale.

dedurre l'abbandono della tradizionale idea che la legge di bilancio sia una legge "implicitamente sempre coperta" e sottoponendo anch'essa all'obbligo di copertura finanziaria<sup>289</sup>. È ragionevole concordare con chi ha ravvisato in tale cambiamento l'intenzione di conferire all'obbligo di copertura la funzione, prima assente nell'originale disposizione del 1948, di limitare l'espansione delle spese<sup>290</sup>. Difatti prima della riforma il principio di copertura finanziaria costituiva la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa<sup>291</sup>, mentre oggi diventa parametro strumentale dell'equilibrio finanziario che, con la riforma dell'art. 81, è divenuto un valore autonomo direttamente garantito dalla Costituzione<sup>292</sup>.

Come tale il principio di copertura finanziaria non si limita al bilancio dello Stato, ma si attesta a principio dello Stato ordinamento e quindi si estende a tutte le pubbliche amministrazioni comprese nel conto consolidato<sup>293</sup>. In sintonia con la linea di tale copertura "allargata" sono le modifiche normative alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, in particolare agli artt. 17 e 19<sup>294</sup>.

Un'altra novità nella *littera legis* è riscontrabile nell'odierno IV comma dell'art.81: "[I]e Camere ogni anno approvano con legge il bilancio [...]" diverso rispetto al vecchio testo del I comma per il quale "[I]e Camere approvano ogni anno i bilanci[...]". È noto come l'uso del plurale fosse giustificato dall'originale presenza di due stati di previsione, uno per le

---

<sup>289</sup> Ibidem, pp. 8 e ss.; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, cit., p. 7 e ss.; l'estensione alla legge di bilancio dell'obbligo di copertura è poi inequivocabilmente confermato dall'art. 14, co. II della l. n. 243/2012.

<sup>290</sup> A. BRANCASI, ult. op. cit., così rendendo l'obbligo di copertura finanziaria "non più una regola di tipo procedurale quanto piuttosto un limite contenutistico alla politica di finanza pubblica".

<sup>291</sup> A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria*, cit., p. 1175.

<sup>292</sup> Ibidem, p. 1179.

<sup>293</sup> Ibidem, p. 1177; per "conto consolidato" si intende, ai sensi dell'art. 2, co. I, lett. b) della legge 243 del 2012 il "il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea", le pubbliche amministrazioni in questione sono quelle individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

<sup>294</sup> Ci si riferisce in particolare alle modifiche normative attuate dalla l. n. 163 del 4 agosto 2016.

entrate ed uno per le spese, ma già nel 1964 con la legge Curti si passò ad un bilancio unico. Per certi versi quindi la riforma costituzionale non ha fatto altro che adeguare il testo costituzionale a pratiche ormai già da tempo affermatesi nell'ordinamento sostanziale<sup>295</sup>.

Ulteriore aggiunta alla disposizione normativa in esame è quella del VI comma, che rimanda ad una “legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale” la fissazione delle “norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”. La legge in questione è appunto la n. 243 del 24 dicembre 2012, una legge dal carattere “rinforzato” a fronte della maggioranza richiesta dalla disposizione costituzionale<sup>296</sup>, i cui contenuti necessari, in armonia con il dettato costituzionale, sono dettagliatamente previsti dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012<sup>297</sup>. È da rilevare una sicura novità nel sistema delle fonti

---

<sup>295</sup> A. BRANCASI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., p.12.

<sup>296</sup> In proposito G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011*, cit., pp. 221 e ss., ha affermato che “la previsione di una maggioranza di approvazione qualificata per la legge *de qua*, nel renderla immodificabile da leggi successive non approvate con la medesima speciale maggioranza, consente di assumerla come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 Cost.”; la natura rinforzata è stata riconosciuta esplicitamente dalla sentenza n. 88 del 2014 dalla Corte costituzionale, che precisa tuttavia come tale qualifica non determini alcuna sovraordinazione rispetto alla legge ordinaria; sulla definizione di “legge rinforzata” quale quelle leggi che presentano dei particolari requisiti procedurali o formali di approvazione e che presentano una conseguente forza passiva “rinforzata” vedasi su tutti l'autorevole ricostruzione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, II ed., Padova, Cedam, 1984, pp. 239 e ss.; con riferimento alla l. n. 243/2012, di esempio di “legge organica” da distinguere dalle leggi costituzionali e da quelle ordinarie ha parlato N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., pp. 108 e ss.

<sup>297</sup> Per la precisione l'art. 5 della legge costituzionale statuisce che: “La legge di cui all'art. 81, comma 6, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione; d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'art. 81, comma 2, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il



relative al bilancio che si trovano sicuramente caratterizzate da una maggiore complessità dettata da un sistema di rinvii dalla normativa costituzionale a quella ordinaria sino a quella europea, creando un sistema di fonti “a cascata”<sup>298</sup>.

Infine, la riscrittura dell’art. 81 ha riguardato la soppressione del previgente comma III, che prescriveva il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione del bilancio. Da più parti l’eliminazione di tale divieto avrebbe riguardato il definitivo abbandono della concezione della legge di bilancio quale “legge meramente formale”, ovvero di un atto solo formalmente legislativo e materialmente amministrativo, nei fatti privo di carattere normativo e incapace di introdurre norme nuove idonee a produrre effetti giuridici generali<sup>299</sup>. In proposito sono opportune alcune critiche e riflessioni.

Quello della natura giuridica della legge di bilancio è un tema noto<sup>300</sup>, l’affermazione della legge di bilancio quale “meramente formale” è frutto di un dibattito sulla natura giuridica della stessa iniziato in Germania dalla

---

superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro; e) l’introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; f) l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio; g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all’art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. 2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresì: a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’art. 119, comma 6, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’art. 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”.

<sup>298</sup> T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, cit., pp. 63 e ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, cit., pp. 91 e ss.; L. BARTOLUCCI, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge “rinforzata” non possono essere affidati a una legge ordinaria (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017)*, in *Forumcostituzionale.it*, 19 giugno 2018.

<sup>299</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 380 e ss.

<sup>300</sup> Per delle complete e recenti ricostruzioni storiche vedasi M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 17-64; G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., spec. pp. 6 e ss.

metà del XIX<sup>301</sup> e proseguito in Italia<sup>302</sup>. Storicamente tale teoria ha giocato un ruolo cruciale nei rapporti istituzionali tra il potere del Governo e quello del Parlamento: basti richiamare in questa sede che in un primo momento è stata funzionale ad affermare le prerogative dell'Esecutivo sul Parlamento, secondo tale teoria infatti il bilancio non è che un "conto" da presentare da parte del primo al secondo, che può solo approvare o meno il bilancio senza aver la possibilità di sindacare le scelte del Governo. In seguito, invece, con una sorta di eterogenesi dei fini, la teoria della legge di bilancio quale "meramente formale" ha costituito uno strumento per il Parlamento adatto a limitare i poteri dell'Esecutivo<sup>303</sup>.

Nel nostro ordinamento la teoria è stata costantemente presente, quanto meno sino alla riforma costituzionale del 2012, legata appunto all'originale III comma dell'art. 81<sup>304</sup>, seppur in modo criticabile<sup>305</sup>. Per quanto la teoria non fosse estranea neppure ai lavori della Costituente<sup>306</sup> e la stessa Corte

---

<sup>301</sup> Vedasi *ex multis* R. GNEIST, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit.; P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Guttentag, Berlino, 1871; ID., *Il diritto pubblico dell'impero germanico (Das Staatsrecht des deutschen Reiches)*, trad. it. a cura di O. Ranelletti e M. Siotto Pintor, Torino, Utet, 1925.

<sup>302</sup> *Ex multis* G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Officine tipografiche italiane, Roma 1909; V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 3/1911, pp. 268-276; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Padova, Cedam, 1940, 345 ss.

<sup>303</sup> G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., spec. p. 6.

<sup>304</sup> Cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina del bilancio*, cit., pp. 89 e ss.; F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., pp. 170-171.

<sup>305</sup> Acutamente M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, cit., pp. 48 e ss., critica la posizione di chi lega l'ex III comma dell'art. 81 alla teoria della natura "meramente formale" della legge di bilancio. Innanzitutto non è chiaro se tali autori reputino il III comma un risvolto consequenziale della ontologica natura della legge di bilancio, oppure bensì la stessa causa del carattere meramente formale della stessa. In ogni caso tali posizioni si aprirebbero a critiche: nel primo caso renderebbe la disposizione costituzionale del tutto pleonastica, perché volta a ribadire una naturale conseguenza della natura della legge di bilancio, nell'altro invece la teoria non troverebbe un adeguato supporto nella lettera della disposizione in esame, in quanto il previgente III comma si limitava a prescrivere il divieto di imporre nuovi tributi e nuove spese, e ciò non è idoneo ad impedire alla legge in questione di avere effetti propriamente normativi. La legge di bilancio infatti poteva ben contenere altre norme che non contenessero nuove spese o nuovi tributi.

<sup>306</sup> *Ibidem*, pp. 51-52, dall'esame dei lavori preparatori in sede costituente relativi all'art. 75 emerge che il fondamento dell'esclusione della legge di bilancio dalla possibilità

costituzionale l'abbia accolta con risalenti pronunce come la n. 7 del 1959, che afferma che la legge di bilancio "è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo"<sup>307</sup>, l'interpretazione maggiormente condivisibile dell'originario III comma dell'art. 81 è quella che lo qualifica come un semplice "limite" alla potestà legislativa<sup>308</sup>.

La più corretta *ratio* della disposizione costituzionale relativa al previgente III comma dell'art. 81 stava nella diversa funzione costituzionale della legge di bilancio rispetto alle altre leggi nell'impianto originale della Carta costituzionale: la prima infatti mirava all'equilibrio dei conti pubblici, come tale era assoggettata ai limiti di cui al comma III, mentre le altre perseguivano diverse finalità costituzionali e, pertanto, erano sottoposte all'obbligo di copertura finanziaria di cui al previgente IV comma dell'art. 81<sup>309</sup>. Era quindi la diversa *ratio* della legge di bilancio rispetto alle altre ad aver indotto i Padri costituenti a prevedere il limite di cui al comma III, senza che ciò implicasse che la legge di bilancio fosse privata di effetti normativi e che questa fosse qualificabile come un atto meramente recettizio<sup>310</sup>.

Tenendo presente le criticità che avrebbero comportato l'accoglimento della teoria della natura meramente formale della legge di bilancio, la riforma costituzionale e la giurisprudenza della Consulta ne hanno comunque determinato un superamento definitivo. Ci si riferisce in particolare all'importante sentenza n. 10 del 2016, la quale ha esplicitamente affermato che "l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie (ad esempio quella decisa con sentenza n. 188 del 2015) in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti

---

di essere abrogata attraverso *referendum* sia il suo presunto carattere di legge meramente formale. Lo stesso però non si può affermare analizzando gli atti della Costituente per quanto riguarda l'art. 81, avvalorando la criticità della posizione di chi legava al III comma dell'art. 81 la teoria in questione.

<sup>307</sup> In *Considerato in diritto*.

<sup>308</sup> Giova in questo senso richiamare la ricostruzione di un insigne autore come L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 361 ss., che afferma la piena natura sostanziale in grado di avere effetti normativi della legge di bilancio.

<sup>309</sup> G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 11 e ss.

<sup>310</sup> *Idem*.

novativi dell'ordinamento"<sup>311</sup>, ed ha pertanto statuito la natura pienamente sostanziale della legge di bilancio.

Giova infine a definitiva conferma della natura sostanziale della legge di bilancio - quindi della capacità di incidere con effetti innovativi sull'ordinamento in termini di entrata e di spesa - richiamare anche la disposizione di cui all'art. 15 della legge di attuazione n. 243 del 2012<sup>312</sup>: questa disposizione regola la concreta articolazione della legge di bilancio divisa in due sezioni, l'una "in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente", l'altra in merito alle "previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente", pertanto unifica quelle che in passato erano le strutture separate della legge di stabilità e della legge di bilancio<sup>313</sup>.

### **2.2.2 I mutamenti degli artt. 97, 117 e 119 Cost.**

Oltre ad aver ampiamente riscritto l'art. 81, la riforma costituzionale ha determinato dei rilevanti cambiamenti anche in altre disposizioni costituzionali, specificamente agli artt. 97, 117 e 119, il tutto con il fine di fornire all'intero ordinamento un nuovo assetto per una corretta gestione delle risorse finanziarie pubbliche e del bilancio dello Stato.

Ciò è particolarmente evidente nella disposizione di cui al I comma dell'art. 97, il quale statuisce che "[l]e pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Già ad un livello di analisi superficiale è possibile intendere il rilievo di un tale intervento riformatore,

---

<sup>311</sup> *Considerato in diritto* n. 2.

<sup>312</sup> T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., pp 64-65.

<sup>313</sup> Idem; in questo modo è possibile razionalizzare e superare quello schema che caratterizzava la legislazione relativa al bilancio sin dal 1978, anno di fondazione della legge finanziaria (dal 2009 "legge di stabilità"), strumento in origine inteso proprio per ovviare alla rigidità della legge di bilancio ed al divieto di stabilire nuovi tributi e spese, sul punto cfr. A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2014.

è noto infatti come l'art. 97 rappresenti la norma fondamentale che informa l'azione amministrativa, come tale non può essere azzardato affermare che la garanzia dell'equilibrio e della sostenibilità assumano un rilievo di principio di tutta l'azione pubblica per ogni pubblica amministrazione dell'ordinamento<sup>314</sup>. La nuova disposizione costituzionale pone l'equilibrio dei rispettivi bilanci in una posizione prodromica al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa, tuttavia è allo stesso tempo vero che una tale relazione implica che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività<sup>315</sup>.

Più nel dettaglio è opportuno soffermarsi su alcuni elementi non privi di rilevanza sostanziale. Tra questi, l'esplicita evocazione del principio di "sostenibilità del debito pubblico" si rivela non certo un dettaglio secondario, in quanto rende manifesta la necessità di guardare alla questione del debito come un problema di solidarietà sia attuale che, in particolar modo, intergenerazionale, assoggettando, con riferimento alla generale azione amministrativa, il ricorso al debito ad un parametro di costituzionalità che impone di verificare costantemente il debito nuovo con quello pregresso<sup>316</sup> e di adottare una prospettiva di lungo periodo<sup>317</sup>. Il principio di sostenibilità, in questa sua declinazione di solidarietà - in particolar modo intergenerazionale - nel governo delle finanze pubbliche, è un principio che è stato in modo decisivo accolto dalla Corte costituzionale, in maniera esemplare dalla sentenza n. 18 del 2019, che ha dichiarato l'incompatibilità costituzionale con il combinato disposto degli artt. 81 e 97 Cost. di una disposizione che consentiva agli enti locali in stato di

---

<sup>314</sup> La disposizione si presenta in piena coerenza con quanto sostenuto *supra* nel precedente paragrafo, con riferimento al principio dell'equilibrio e all'obbligo di copertura finanziaria esteso a tutte le P.A. del conto consolidato come previsto dalla normativa sostanziale di contabilità pubblica.

<sup>315</sup> Sul punto vedasi la pronuncia della Corte costituzionale n. 247 del 2017, *Considerato in diritto* n. 8.5.

<sup>316</sup> F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., pp. 172-173.

<sup>317</sup> P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio, due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI - S. BORRELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di) *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 191 e ss.

predissesto di ricorrere all'indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio, ma che ha d'altra parte anche costituito la base di innovative decisioni come quella relativa alla nota pronuncia n. 10 del 2015<sup>318</sup>.

Da notare altresì, nel I comma dell'art. 97, l'esplicito richiamo - comune anche al dettato costituzionale di cui all'art. 119 - all'ordinamento dell'Unione europea. Tale richiamo non può certo stupire alla luce di quanto già trattato in precedenza con riferimento alle "origini europee" della riforma costituzionale. D'altra parte sono rinvenibili continui richiami al diritto dell'Unione europea anche da parte della stessa legislazione di attuazione per la concreta definizione di concetti chiave per il regime dei conti pubblici come per esempio l'obiettivo di medio termine (pertanto dello stesso equilibrio finanziario) fissato secondo criteri stabiliti dall'ordinamento eurounitario<sup>319</sup>.

Al riguardo attenta dottrina ha rilevato come il richiamo alla normativa europea sia ben più presente ed incisivo nella legislazione di attuazione, che vincola al rispetto dei parametri europei lo stesso legislatore statale, piuttosto che nel dettato costituzionale<sup>320</sup>, che richiama l'ordinamento dell'Unione solo nelle disposizioni di cui all'art. 97 (e 119). Sarebbe però errato dedurre che il riformato dettato costituzionale abbia voluto vincolare al rispetto dei parametri europei le sole pubbliche amministrazioni e le autonomie territoriali: in realtà tale obbligo anche per il legislatore statale è implicito nella legge costituzionale e, coerentemente con questo, è in conformità con i parametri europei che il legislatore definisce concetti contenuti nelle disposizioni dell'art. 81 come "fasi avverse" e "fasi

---

<sup>318</sup> Come per l'appunto rilevato in commento della sent. n. 18 del 2019 da A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità, costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 216 e ss., spec. pp. 223 e ss.; da rilevare in tema di "equità intergenerazionale" anche le sentt. n. 49/2018, n. 6/2017, n. 107/2016 e n. 88/2014, che richiamano esplicitamente il principio prima della summenzionata sentenza del 2019.

<sup>319</sup> Vedasi art. 2, co. I, lett. e) l. n. 243/2012.

<sup>320</sup> Vedasi M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 21 e ss.

favorevoli del ciclo economico”, “gli effetti del ciclo economico” o gli “eventi eccezionali” che consentono il ricorso all’indebitamento”<sup>321</sup>.

Con riferimento all’art. 117 Cost. la riforma del Titolo V del 2001 aveva posto tra le competenze concorrenti “l’armonizzazione dei bilanci pubblici” assicurando così maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali. La riforma Costituzionale del 2012 ha trasferito tale competenza da quelle di natura concorrente a quelle esclusive dello Stato<sup>322</sup>. È noto come quella dell’armonizzazione sia un’esigenza essenziale per garantire la piena conoscenza dei conti, la trasparenza delle decisioni allocative e la confrontabilità dei dati contabili di tutte le pubbliche amministrazioni che, come appena visto, sono tenute a garantire l’equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito. A sottolinearlo è la stessa Corte costituzionale, per la quale “l’armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci”<sup>323</sup>. La Corte pertanto sottolinea lo stretto legame tra l’armonizzazione e il coordinamento della finanza pubblica, infatti solo se i bilanci condividono la stessa struttura, lo stesso percorso di programmazione e previsione, si può avere un reale coordinamento finanziario<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> Cfr. idem; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., pp. 3 e ss., sul punto l’autrice muove forti critiche alla potenziale incompatibilità dell’impianto costituzionale nazionale, basato sulla preminenza della persona, con le decisioni prese dalle istituzioni europee, ispirate da un assetto di valori ben diverso e finalizzato precipuamente alla stabilità dei prezzi. Sul punto M. LUCIANI, ult. op. cit., p. 22, afferma che la garanzia dei controlimiti dovrebbe operare nel caso in cui le istituzioni europee adottassero definizioni caratterizzate da una rigidità maggiore rispetto a quelle di cui alla l. n. 243 del 2012.

<sup>322</sup> Oggi compresa appunto nel II comma lett. e) dell’art. 117 Cost., rimane invece tra le competenze di tipo concorrente quella di “coordinamento della finanza pubblica”.

<sup>323</sup> Sentenza n. 184 del 2016, *Considerato in diritto* n. 2.1.

<sup>324</sup> Idem; in proposito i decreti attuativi dell’armonizzazione dei bilanci pubblici sono il d. lgs. n. 91 del 2011, per le pubbliche amministrazioni diverse dagli enti territoriali, e il d.

Si può pertanto intendere come, sul punto, la riforma costituzionale sia stata vista con favore dalla dottrina che ne ha sottolineato il pregio di riportare uniformità contabile tra i diversi bilanci, una delle condizioni essenziali per un reale coordinamento finanziario e per un'autentica autonomia<sup>325</sup>. È pur vero che il trasferimento della competenza di armonizzazione a quelle di carattere esclusivo statale ha tuttavia anche determinato una sorta di “centralizzazione” dello stesso coordinamento finanziario, soprattutto a causa di una giurisprudenza costituzionale che ha costantemente interpretato, come appena visto, l’“armonizzazione dei bilanci” ed il “coordinamento della finanza pubblica” come indissolubilmente legati da un nesso funzionale riconducibile al concetto di “unità economica della Repubblica”<sup>326</sup>.

In piena armonia con il disegno logico della riforma è anche la modifica dell'art. 119 che regola l'autonomia finanziaria degli enti territoriali: al I comma l'articolo precisa che l'autonomia finanziaria è esercitata “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento

---

lgs. n. 118 del 2011 (riformato in modo rilevante dal d. lgs. n. 126 del 2014) per le Regioni, enti locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale. Per una analisi d'insieme vedasi E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., pp. 72 e ss. I summenzionati decreti attuativi si basano su affini criteri direttivi, quali: l'adozione di regole contabili uniformi, di una contabilità civilistica, di un bilancio consolidato, l'uso di schemi di bilancio comuni articolati in missioni e programmi e la definizione di un sistema di indicatori di risultato. Da rilevare sul punto anche come l'art. 3 *bis* del d. lgs. n. 118/2011, corretto e integrato dal d. lgs. n. 126/2014, abbia istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet), che ha appunto il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali (esclusi quelli coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al SSN), di aggiornare gli allegati al titolo primo del d. lgs. 118/2011 in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituirne il presupposto e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici, nonché di garantire un miglior raccordo dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali.

<sup>325</sup> v. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., pp. 2 e ss., in cui l'autore rileva come la riforma costituzionale del 2001 avesse creato, mediante il carattere concorrente dell'armonizzazione dei bilanci, una sorta di “federalismo contabile” che impediva qualsiasi confronto tra le spese finanziarie degli enti.

<sup>326</sup> G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, in Servizio Studi Corte Costituzionale, Settembre 2016, p.7, dove l'autore parla di una sorta di “endiadi” tra i due concetti scaturente dalla costante giurisprudenza costituzionale.



dell'Unione Europea”, mentre il VI comma è stato riformato nel senso di prevedere come requisito per una politica d'indebitamento che gli enti territoriali possano agire solo “con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

Se con riferimento alle novità del I comma si possono richiamare osservazioni di contenuto analogo a quanto suesposto in merito al I comma dell'art. 97, è evidente come sia la disposizione di cui al VI comma quella che ha destato maggiori critiche da parte dei commentatori, in quanto pone una forte asimmetria tra l'equilibrio di bilancio statale e quello richiesto agli enti territoriali<sup>327</sup>. Si reputa opportuno procedere secondo un approccio analitico della disposizione in esame.

Innanzitutto non rappresenta una novità la previsione di un indebitamento per le sole “spese di investimento”, infatti ciò era già previsto a seguito della riforma del Titolo V al VI comma dell'art. 119. Quanto alle innovazioni della riforma del 2012 è possibile individuare due nuove disposizioni, la prima è quella relativa ad i piani di ammortamento. Questa disposizione, secondo autorevole opinione<sup>328</sup>, si limiterebbe “a costituzionalizzare quanto è già da tempo stabilito nella disciplina della finanza locale e comunque, proprio perché riguarda in definitiva la sostenibilità del debito che si va a contrarre, appare speculare agli esiti che potrebbero conseguire dal sottoporre il bilancio dello Stato all'obbligo della copertura”.

La seconda nuova disposizione è quella che riguarda l'equilibrio di bilancio relativo agli enti di ciascuna Regione, un equilibrio per cui alcuni enti sono in grado di neutralizzare gli effetti della contrazione del debito di altri enti. In altri termini, per ricorrere all'indebitamento, si presuppone che, a livello regionale, ad enti in disavanzo devono corrispondere enti in

---

<sup>327</sup> Critiche espresse sin da subito, vedasi F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit.; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., p. 183; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, 27 gennaio 2012; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *"Amministrare"*, n. 1/2014, spec. pp. 63-64; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013, pp. 14 e ss.

<sup>328</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., pp.13-14.

avanzo<sup>329</sup>. Tale regola normativa ha destato commenti contrastanti, da chi ha messo in risalto una chiave di lettura della norma per così dire “irenica”, nel senso che essa può fungere da elemento di flessibilità per gli enti territoriali al dovere di equilibrio di bilancio attraverso le virtuosità degli enti nella stessa Regione<sup>330</sup>, a chi lo ha qualificato come un discutibile vincolo all’autonomia finanziaria degli enti, potenzialmente pregiudicata dalla gestione inefficiente delle risorse di altri enti nella stessa Regione<sup>331</sup>.

Al di là delle summenzionate valutazioni non si può ignorare che una differenza nella disciplina contabile tra Stato centrale ed autonomie territoriali sia fisiologica - e confermata d’altra parte dalla comparazione con altri ordinamenti - tuttavia si possono fondatamente condividere le critiche al mancato riferimento agli “effetti del ciclo economico” e agli “eventi eccezionali” da parte della disposizione costituzionale, che così statuendo sembrerebbe non tenere conto del fatto che le fasi avverse e favorevoli ben possono comportare dirette conseguenze per le entrate di Regioni ed enti locali, in termini di riduzione delle entrate proprie e delle compartecipazioni statali<sup>332</sup>. Anche alla luce della normativa di attuazione<sup>333</sup>, ciò che ne risulta è un vincolo molto stringente per le autonomie: l’ordinamento infatti richiede agli enti territoriali un vero e proprio pareggio nominale di bilancio, senza la possibilità di usufruire dei medesimi strumenti di flessibilità previsti per il bilancio statale.

---

<sup>329</sup> G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale*, cit., p. 52.

<sup>330</sup> Vedasi G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario ed autonomie territoriali*, cit.

<sup>331</sup> Vedasi L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 36 e ss.; autori come E. JORIO, *Un “pareggio di bilancio” che impone nuove regole all’indebitamento di Regioni e Comuni*, in *Astrid*, n.6/2013, pp. 4-5, hanno messo in risalto il fatto che, con un tale assetto normativo, sarebbe configurabile una situazione in cui un ente riportante una spesa deficitaria ma, in termini di utilità economica, efficiente, si veda tagliare il proprio debito a fronte del mancato rispetto degli obblighi di enti appartenenti alla stessa regione

<sup>332</sup> A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., pp.13-14; G. COLOMBINI, *Il diritto del bilancio nella dimensione globale*, cit., p. 52.

<sup>333</sup> È l’art. 9 della legge attuativa n. 243 del 2012 a definire nel dettaglio l’equilibrio richiesto agli enti territoriali. In particolare il I comma, riscritto con la legge n. 164 del 12 agosto 2016, statuisce che i bilanci dei suddetti enti “si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell’articolo 10” (l’art. 10 dispone in merito al ricorso all’indebitamento).

### 3. Il bilanciamento dei diritti

Dopo aver trattato i due termini del confronto, i “diritti sociali” e il “vincolo di bilancio”, a questo punto, a completamento dell’impianto definitorio dei termini cardinali della ricerca è opportuno soffermarsi sul concetto di “bilanciamento”. Sul punto si reputa necessario premettere alcune considerazioni generali sulla tecnica del bilanciamento nel giudizio costituzionale, per poi concentrarsi più propriamente sulle particolarità tipiche del bilanciamento tra vincoli finanziari e diritti sociali.

Quella del bilanciamento è una tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto, una tipica operazione metodologica che assume particolare valore in sede di giudizio costituzionale<sup>334</sup>. Più in generale quella del bilanciamento è una tecnica tipica del diritto pubblico: il bilanciamento degli interessi, infatti, è un fenomeno simile al modo di operare della discrezionalità amministrativa, la quale consiste appunto nella valutazione comparativa e nella scelta fra i diversi interessi affidati alle cure

---

<sup>334</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, Enciclopedia del diritto, *Annali*, volume II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185-204, consultabile altresì in <https://core.ac.uk/download/pdf/11178034.pdf>, pp. 1-28, spec. pp. 1-2, l’autore sottolinea che il bilanciamento presuppone logicamente uno Stato di tipo democratico pluralista, ovvero un ordinamento in cui la legge ordinaria non corrisponde direttamente alla volontà generale secondo lo schema dello Stato liberale *lex sive ius*, ma deve bensì seguire la *ratio* di una Costituzione da realizzare secondo un processo d’attuazione aperto e pluralistico. In un tale assetto non è direttamente la legge a dettare la *regula iuris* in sede giurisdizionale tramite un’applicazione “sillogistica” di sussunzione della fattispecie concreta a quella formale, la *regula iuris* va ricavata *ex post* tramite un’operazione interpretativa che tenga conto di tutti i dati dell’esperienza giuridica; posizioni ribadite in ID., *Il bilanciamento nello stato costituzionale, teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 7 e ss.; C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, p. 2, richiamando una espressione di G. Zagrebelsky che definiva il bilanciamento come il “pane quotidiano” della Corte costituzionale, l’autore rileva come, oltre a svolgere la funzione di controllore del bilanciamento degli interessi posto in essere dal legislatore, la Corte stessa sia diretta espressione di un bilanciamento, un compromesso, in quanto dà tutela agli interessi contrapposti delle diverse parti sociali e politiche, dello Stato e degli altri enti territoriali, degli individui e della collettività, avendo come scopo l’integrazione pluralista della società. Ibidem, pp. 6 e ss., oggetto di tale bilanciamento sono essenzialmente i “principi”, che lasciano la possibilità di un’applicazione “temperata”, e non le “regole”, che si declinano invece nell’alternativa “rispetto-violazione”.

dell'amministrazione<sup>335</sup>. È bene precisare quindi che in questa sede ci si concentra su quel tipico bilanciamento praticato dagli organi di giustizia costituzionale che giudica, secondo i canoni della ragionevolezza<sup>336</sup>, già un precedente bilanciamento, quello posto in essere dal legislatore<sup>337</sup>, un legislatore che giocoforza non può tuttavia stabilire *a priori* tutti i casi concreti in cui i principi costituzionali possono entrare in conflitto, lasciando spazio alla necessità che siano gli operatori giuridici - come la P.A., i giudici o in questo specifico caso la Corte costituzionale - a dover bilanciare principi costituzionali<sup>338</sup>.

Essenziale fondamento teorico del bilanciamento è che ogni diritto, compresi quelli costituzionali, presenta un limite dettato dalla sua natura sociale e relazionale, è la stessa Corte costituzionale ad affermare sin da principio che “[o]gni diritto nasce limitato, in quanto, nel sistema della civile convivenza, deve armonizzarsi con i diritti altrui e con le esigenze generali riconosciute”<sup>339</sup>. D'altra parte è ormai assodato come affermare l'indisponibilità dei diritti e l'inviolabilità assoluta rappresenti

---

<sup>335</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>336</sup> Sul punto è da sottolineare come una parte della dottrina distingue i giudizi di bilanciamento da quelli di eguaglianza e ragionevolezza, vedasi L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in Enciclopedia del diritto, vol. I di aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 899-911; altra parte della dottrina accomuna al generale principio della ragionevolezza anche il sindacato sul bilanciamento degli interessi del legislatore, vedasi A. MORRONE, *Bilanciamento*, pp. 3-4; cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, consultabile in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf), pp. 8 e ss.

<sup>337</sup> Cfr. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, n. 1/2007, p. 250.

<sup>338</sup> C. PADULA, ult. op. cit., p. 6, l'autore sottolinea come spesso è la stessa legge a “delegare” il concreto bilanciamento alla P.A. o ai giudici, oppure, come spesso accade, il Giudice delle leggi si trova a dichiarare l'illegittimità del bilanciamento posto in essere dal legislatore per eccessiva rigidità (tipica situazione che si presenta con i c.d. “automatismi legislativi”). È bene ricordare tuttavia che “i bilanciamenti compiuti direttamente dal giudice avranno natura diversa da quelli legislativi: il giudice si trova di fronte ad un fatto che incide su interessi contrapposti e dovrà prendere una decisione *neutrale*, non frutto di una scelta politica”.

<sup>339</sup> Sent. n. 36 del 1958, in *Considerato in diritto*.

un'operazione retorica e fuorviante, data la necessità di bilanciare ogni diritto con altri diritti o interessi prevalenti, spesso di natura collettiva<sup>340</sup>.

Il bilanciamento vede la sua genesi, quale *balancing test*, sulla scorta del realismo giuridico americano. Pur non raggiungendo mai una univoca ricostruzione teorica è alla dottrina americana che si deve la distinzione tra due modelli distinti di bilanciamento, il cosiddetto *ad hoc balancing*, ovvero un bilanciamento relativo alla fattispecie concreta che crea una sorta di gerarchia assiologica “mobile”, ed un *definitional balancing* (o *categorical balancing*), ossia un bilanciamento che sia suscettibile di essere generalizzato ad altri casi<sup>341</sup>. Rilevante approfondimento del concetto di bilanciamento è in particolare quello svolto nell'ordinamento tedesco dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* e dalla dottrina, che hanno trattato del bilanciamento secondo la prospettiva della teoria dei “valori oggettivi” (*objektive Wertordnung*)<sup>342</sup>, per la quale al vertice della scala dei valori costituzionali vi è quello della dignità umana, che non può essere bilanciato con altri valori<sup>343</sup>, e i diritti fondamentali non possono essere lesi nel loro nucleo fondamentale (*Wesensgehalt*)<sup>344</sup>.

La giurisprudenza costituzionale italiana non è mai giunta ad un livello di “sistematizzazione” teorica sulla tecnica del bilanciamento paragonabile a

---

<sup>340</sup> v. U. VINCENTI, *Diritti Umani e Dignità Umana*, cit., pp.90 ss.; R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, Cambridge (Massachussets), Harvard University Press, 1977, p. 193

<sup>341</sup> Ibidem, pp. 255 e ss., da sottolineare come la distinzione tra le due summenzionate tipologie di bilanciamento non sia esente da critiche, in particolare non manca chi rileva come concretamente la distinzione tra l'uno e l'altro tipo di bilanciamento sia del tutto impraticabile; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., p. 3; R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pp. 65 e ss.

<sup>342</sup> Su tutti vedasi R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1986, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna, 2012, tali valori risultano intoccabili da parte del potere sovrano.

<sup>343</sup> Sulla possibilità che anche la dignità possa costituire oggetto di condizionamento nel nostro ordinamento costituzionale vedasi quanto acutamente argomentato da M. LUCIANI, *I diritti “finanziariamente condizionati”*, cit., pp. 644 e ss., è da rilevare come l'autore si esprima in termini critici sull'uso dell'espressione “bilanciamento”, definito anche in scritti precedenti con l'evocativo appellativo di “*Zauberformel*”, ovvero di una “formula magica” che interviene solo in mancanza di adeguate strategie argomentative.

<sup>344</sup> Vedasi G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali*, cit., p. 237; i fondamenti normativi nella *Grundgesetz* sono il già citato art. 1, I co., e l'art. 19, co. II, per il quale “In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden”, ovvero “In nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale”.

quello tedesco<sup>345</sup>, tuttavia la Corte costituzionale ha iniziato ad utilizzarla dagli anni settanta, e da lì ne ha usufruito ininterrottamente sino a renderlo uno strumento di decisione tipico del suo giudizio<sup>346</sup>. Il bilanciamento si è infatti reso necessario a fronte della natura pluralista della Carta costituzionale, una Costituzione in cui ogni diritto è sempre predicato assieme al suo limite, dove non è rinvenibile una gerarchia predeterminata di valori - ma solo una diversa gradazione tra diritti fondamentali e non - e in cui, pertanto, il bilanciamento consente il necessario ragionevole contemperamento di una pluralità di interessi costituzionali concorrenti<sup>347</sup>.

La necessità di un bilanciamento dei diritti in questo senso è stata espressa a chiare lettere dalla Consulta nella nota sentenza n. 85 del 2013<sup>348</sup>: “[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi

---

<sup>345</sup> La stessa cosa vale d'altra parte anche per il giudizio di proporzionalità - a cui il bilanciamento è fortemente connesso - che nasce in Germania (per la precisione nel *Polizeirecht* prussiano, vedasi G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 264 e ss.) e che ha avuto una diffusione in tutta Europa anche grazie alla giurisprudenza delle Corti europee di Strasburgo e Lussemburgo. È anche in questo caso a Robert Alexy che si deve la teorizzazione del giudizio di proporzionalità (*Verhältnismäßigkeit*) secondo uno schema preciso diviso in fasi, vedasi per un più recente contributo R. ALEXY, *Proportionality, constitutional law, and sub-constitutional law: A reply to Aharon Barak*, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, n. 3/2018, pp. 871-879; cfr. G. SCACCIA, ult. op. cit., pp. 270 e ss., che richiama la struttura trifasica del giudizio di proporzionalità: dopo aver verificato che il fine perseguito dalla legge ha carattere pubblico, si susseguono un primo giudizio di idoneità (*Geeigntheit*) della norma in questione al perseguimento del suddetto fine, una valutazione della necessità (*Notwendigkeit*) secondo la regola del “mezzo più mite” (*mildestes Mittel*) per quanto riguarda l'interesse contrapposto, ed infine il giudizio di proporzionalità in senso stretto, ovvero il bilanciamento degli interessi e dei valori (*Abwägung* o *Proportionalität*), una valutazione dei costi e dei benefici in termini sociali e politici.

<sup>346</sup> Si consideri che l'espressione viene usata per la prima volta nella decisione n. 142 del 1976, ad oggi sono più di 800 le sentenze della Corte in cui se ne fa menzione, con un'evidente maggior frequenza negli ultimi anni; cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit.

<sup>347</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità*, cit., pp. 9 e ss.; sulla impossibilità di fissare una previa gerarchia di valori è significativo richiamare le parole di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 170, secondo cui valori e principi costituzionali “non si strutturano, di regola, secondo una gerarchia di valori. Se ciò avvenisse, si determinerebbe una incompatibilità col carattere pluralistico della società, inconcepibile nelle condizioni costituzionali materiali attuali. In caso di conflitto, il principio più elevato priverebbe di valore tutti i principi inferiori e darebbe luogo a una minacciosa tirannia del valore, fondamentalmente distruttiva”.

<sup>348</sup> Trattasi del caso ILVA, che vedeva contrapposti sullo sfondo della controversia oggetto del giudizio costituzionale il diritto alla salute e all'ambiente da una parte e il diritto al lavoro e all'esercizio delle attività economiche dall'altra.

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» [...]. 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. [...] La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”<sup>349</sup>.

In generale si può pertanto affermare come oggetto del bilanciamento siano situazioni giuridiche di valore costituzionale<sup>350</sup>, non solo diritti e doveri, ma anche meri interessi, compresi i cosiddetti “nuovi diritti”, quelli riconosciuti dalla giurisprudenza come meritevoli di tutela<sup>351</sup>. Dalle medesime parole dei giudici della Consulta si può anche intendere come, pur non potendo il bilanciamento identificare un ordine materiale dei valori come avviene in Germania, la discrezionalità del giudice costituzionale non sia assoluta, dovendo questa rispettare alcuni limiti. Tali limiti possono

---

<sup>349</sup> *Considerato in diritto* n. 9.

<sup>350</sup> Ciò implica chiaramente la non secondaria necessità di definire che cosa si intenda per diritti ed interessi costituzionali, operazione non facile soprattutto a fronte di una giurisprudenza ordinaria prona ad estendere tali categorie, vedasi A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 73 e ss.

<sup>351</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 4 e ss., l'autore riporta anche la possibilità di distinguere tra conflitti “intra-valore” e “inter-valore”, a seconda che gli interessi costituzionali in contrapposizione siano o meno riconducibili ad uno stesso valore; sul concetto di nuovi diritti e il ruolo della tutela europea “multilivello” vedasi ID, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 24 e ss.

spesso essere rinvenuti nelle stesse disposizioni della Costituzione, attraverso le quali si può individuare un ordine tra i principi, pur non potendo definirlo in termini assoluti una volta per tutte<sup>352</sup>.

Certamente più impegnativo risulta tale operazione nel caso in cui i criteri del bilanciamento non siano dettati dalla stessa Costituzione. In merito non mancano ancoraggi nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale per chi richiama tra i possibili limiti del bilanciamento i cosiddetti “principi supremi”, ovvero quei principi che la Costituzione prevede quali limiti assoluti al potere di revisione costituzionale o, pur non prevedendoli esplicitamente, sono da intendersi quale “essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione italiana”<sup>353</sup>.

Ulteriore limite interpretativo al bilanciamento, frequentemente richiamato dalla Corte e del tutto simile al già richiamato *Wesensgehalt* è quello del “nucleo essenziale dei diritti”<sup>354</sup>. Nel rimandare al capitolo successivo, in sede di analisi giurisprudenziale, la trattazione del concetto del “nucleo essenziale dei diritti”<sup>355</sup> e delle sue non univoche ricostruzioni teoriche, si vuole in questa sede sottolineare come il “nucleo essenziale” o “minimo” rappresenti sì una garanzia di inviolabilità e di limite al bilanciamento, tuttavia si rivela un concetto abbastanza vago e pressoché indeterminabile aprioristicamente in astratto, pertanto in realtà molto disponibile in sede di bilanciamento<sup>356</sup>.

---

<sup>352</sup> Vedasi sul punto le riserve di legge aggravate per contenuto contenute in diverse disposizioni costituzionali relative alle libertà fondamentali agli artt. 13 e ss. della Costituzione, in questi casi la Carta costituzionale fornisce direttamente un criterio di bilanciamento, cfr. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 84 e ss., l'autore rileva altresì come in altri casi le disposizioni costituzionali espresse nella forma di “regole”, e non di “principi o “clausole generali”, non lascino neppure uno spazio interpretativo che consenta di procedere al bilanciamento.

<sup>353</sup> Sentenza n. 1146 del 1988, *Considerato in diritto* n. 2.1; vedasi A. MORRONE, ult. op. cit., pp. 95 e ss.

<sup>354</sup> *Ibidem*, pp. 99 e ss.

<sup>355</sup> Capitolo II, sub paragrafo § 2.

<sup>356</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, pp. 15 e ss.; v. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali*, cit., pp. 239-140, in cui l'autore, a riprova della vacuità del concetto, dà risalto al fatto che lo stesso “nucleo essenziale” è già di per sé il risultato di un bilanciamento; in senso analogo vedasi A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., p. 296; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., pp. 129 e ss.



Quanto alle modalità adottate dalla Corte costituzionale la tecnica decisoria del bilanciamento non è propriamente riconducibile allo schema sillogistico della mera sussunzione<sup>357</sup>, ma si risolve bensì in un controllo dalla struttura analoga al giudizio di proporzionalità come teorizzato da Alexy, quindi verificando che la legge in questione osservi il canone della necessità di dare attuazione ad un diritto a dispetto di un altro diritto o interesse costituzionale, rispetti altresì il criterio della sufficienza, per il quale il diritto o l'interesse limitato nel bilanciamento sia comunque tutelato dalla disciplina positiva in modo sufficiente, ed in generale osservi il canone di proporzionalità, nel rispetto del quale il diritto o l'interesse soccombente non può essere svilito nel suo nucleo essenziale<sup>358</sup>.

In merito all'esito del bilanciamento, a differenza di come potrebbe suggerire la metafora alla base dell'etimologia stessa della parola, il giudizio non si conclude con una soluzione "di equilibrio", ma bensì con la determinazione di un "ordine di precedenza", e quindi stabilendo una "regola del conflitto"<sup>359</sup> che pur non potendo fissare un ordine definitivo dei diritti e degli interessi in questione, potrà essere, a seconda della "forza" della regola stabilita, generalizzata ad altri casi di confronto tra i medesimi diritti o interessi costituzionali<sup>360</sup>.

Da quanto premesso emerge come quella del bilanciamento resti una nozione dai confini incerti, dal momento che è sempre presente il rischio che la Corte possa passare dal ruolo di controllore del bilanciamento

---

<sup>357</sup> M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., l'autrice rimarca come i giudizi di ragionevolezza e proporzionalità, all'interno dei quali si sviluppa la tecnica del bilanciamento, superino per natura gli schemi sillogistici, andandosi a collocare in una dimensione più vicina ai comportamenti umani nella ricerca di una "ragione situata". Il modello sillogistico peraltro, che si risolve in un confronto meccanico tra due regole, non è adeguato quando si tratta di diritti fondamentali, ovvero in casi in cui la Corte costituzionale è chiamata a verificare la corrispondenza di una legge ad un principio o ad un valore.

<sup>358</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 16 e ss.

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 18; R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 219.

<sup>360</sup> A. MORRONE, *ult. op. cit.*, p. 19, l'autore individua due differenti profili della decisione, l'uno generale, suscettibile di generalizzazione, ed uno particolare, limitatamente alla fattispecie in rilievo del singolo caso.

effettuato dal legislatore, a quello di “bilanciatore” stesso<sup>361</sup>, sconfinando quindi nella discrezionalità del legislatore e violando così il precetto dell’art. 28 della legge n. 87 dell’11 marzo 1953<sup>362</sup>. Come si è sottolineato la tecnica in questione sfugge allo schema sillogistico della sussunzione, aprendosi così a critiche non certo nuove e mai sopite che caratterizzano sin dagli albori il dibattito sull’essenza del giudizio costituzionale e sull’opportunità che il giudice costituzionale finisca col suo giudizio per “doppiare” le valutazioni di bilanciamento del legislatore<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup> G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in Osservatorio sulle Fonti, 2016, p.1; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in «Quaderni costituzionali», 2015, p. 712.

<sup>362</sup> Norma che così recita: “Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento”.

<sup>363</sup> Il riferimento è ovviamente al noto, e storico, dibattito tra C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931), trad.it., *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981 e H. KELSEN, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (1930-31), trad. it., *Chi deve essere il Custode della costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, pp. 231 e ss.. In tale confronto dialettico, pur riguardando generalmente la possibilità stessa di concepire un sistema di giustizia costituzionale affidando ad un organo terzo la tutela della Costituzione, sono rinvenibili dei rilievi del tutto pertinenti al tema dell’attuabilità di un bilanciamento dei diritti in sede di giudizio costituzionale, che come sottolineato sfugge dal consueto schema di decisione giurisdizionale e per i critici pone in essere una sostanziale attività legislativa. In particolare per Schmitt vera e propria giurisdizione si può avere solo con la sussunzione di una fattispecie concreta a quella normativa, in questo caso una legge costituisce il fondamento della decisione processuale e non può costituire essa stessa l’oggetto del processo. Sussumere una norma ad un’altra norma per Schmitt si risolve nel dirimere un dubbio sul contenuto della stessa legge costituzionale, ovvero un’attività di carattere politico, ben diversa dall’applicazione di una norma che di per sé contiene già una decisione “misurabile e calcolabile” da parte del legislatore. Da qui la nota posizione di Schmitt per l’attribuzione al capo dello Stato, quale soggetto “politico”, della funzione di custode della Costituzione. Kelsen confuta la posizione schmittiana a partire dalla concezione di giurisdizione, che non è mera applicazione normativa e quindi giudizio sul fatto, ma è bensì legata a dubbi interpretativi e valutazioni di diritto che qualunque giudice è chiamato normalmente a risolvere. Proprio dal dubbio sul contenuto della norma nasce la giurisdizione. Per quanto riguarda il giudizio costituzionale non è corretto affermare che ad una norma venga sussunta un’altra norma, oggetto del giudizio è bensì una “fattispecie di produzione della norma”, potenzialmente incostituzionale e pertanto annullabile da un tribunale costituzionale terzo. Lo stesso giurista riconosce che tale operazione si traduce in un’attività sostanzialmente di carattere legislativo, più precisamente “legislativo negativo” in quanto annulla una norma. Onde evitare quindi il rischio di una “politicizzazione del diritto”, come paventato da Schmitt, Kelsen raccomanda la massima precisione delle disposizioni normative costituzionali. Il dibattito tra i due insigni giuristi non può dirsi, ancora oggi, esaurito visti gli evidenti tratti di incertezza e di sviluppo che caratterizzano i sistemi di giustizia costituzionale, ne è un esempio il tema della presente ricerca. A completamento del richiamo del dibattito dello scorso secolo tra i due giuristi di lingua tedesca, è opportuno sottolineare come notato da G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. I, cit., pp. 54 e ss., che alla base della divergenza c’è una diversa concezione di Costituzione: per Schmitt è l’unità sostanziale, sociale e politica

Tuttavia questa tecnica, se correttamente attuata, si è dimostrata con il tempo uno strumento necessario per l'attuazione di una costituzione pluralista che si manifesta come un ordinamento "vivente" e "dinamico", e che come tale deve essere interpretato e definito attraverso tutti i dati dell'esperienza giuridica<sup>364</sup>. Il bilanciamento finisce così per arricchire il ruolo della Corte costituzionale anche nei suoi rapporti con il legislatore, dando così adito, come si vedrà nel prosieguo, all'adozione di nuove e particolare tecniche decisorie.

### **3.1 Le particolarità del bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritti sociali**

Oltre che a costituire il tema centrale del presente lavoro, il bilanciamento tra diritti sociali e vincolo di bilancio risulta essere per diverse ragioni anche il campo di maggior interesse della giurisprudenza più recente sui diritti sociali, nonché l'ambito in cui la tecnica del bilanciamento mostra le sue principali criticità.

La prima delle peculiarità che contraddistingue il bilanciamento *de quo* è che esso coinvolge evidentemente due termini distinti appartenenti a dimensioni costituzionali di differente livello: da una parte diritti soggettivi, i diritti sociali precettivamente garantiti dalla Costituzione, dall'altra un interesse all'equilibrio tra entrate e spese, anch'esso di valore costituzionale nei termini trattati della riforma del 2012, di per sé strumentale all'efficienza dell'apparato amministrativo-organizzativo relativo ai suddetti diritti di prestazione<sup>365</sup>. Si tratta pertanto di termini evidentemente

---

dell'ordinamento, la garanzia della Costituzione riguarda situazioni di emergenza, per Kelsen invece la Costituzione è la norma giuridica fondamentale, pertanto quella della giustizia costituzionale è un'operazione di controllo continua di carattere fisiologico, che verifica la conformità alla norma fondamentale degli atti in cui si sviluppa normalmente la vita costituzionale.

<sup>364</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 22 e ss.

<sup>365</sup> In questi termini acutamente si esprime B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, cit., p. 41, l'autrice più analiticamente rileva come sia possibile individuare sino a tre distinti piani costituzionali diversi: "le finalità primarie incorporate nelle norme di definizione costituzionale di ogni diritto sociale; quelle secondarie relative ai mezzi-organizzazione con cui si devono

disomogenei e la dottrina più tradizionale ne ha argomentato la radicale impossibilità di procedere ad un bilanciamento<sup>366</sup>.

Nei fatti tuttavia, pur non potendo affermare che il vincolo di cui all'art. 81 sia applicabile anche alle sentenze della Corte costituzionale<sup>367</sup>, la Consulta è necessariamente tenuta a tenere conto degli effetti delle sue decisioni sul piano della finanza pubblica, in particolare con riferimento alle sentenze “additive di prestazione”, sia perché vincolata ad una tutela sistematica di tutti i principi costituzionali, tra cui anche quello dell'equilibrio di bilancio e del già previgente obbligo di garantire la copertura finanziaria delle leggi, sia per non determinare attraverso la sua pronuncia una situazione di incostituzionalità - potenzialmente perfino maggiore in termini di impatto economico e sociale - sotto un altro profilo, quello appunto delle risorse finanziarie e pertanto della sostenibilità del sistema di garanzia dei diritti<sup>368</sup>.

Sul punto la Corte costituzionale ha sviluppato una giurisprudenza che, come già visto *supra* sulla scorta della pronuncia n. 455 del 1990, ha affermato il carattere “finanziariamente condizionato” dei diritti di

---

perseguire gli interessi costituzionalmente protetti; quelle di terzo grado specificamente attinenti all'equilibrio finanziario, strumentale all'efficienza dell'apparato organizzativo”.

<sup>366</sup> Vedasi sul punto A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Rivista di diritto processuale*, n.1/1990, pp. 245-267; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., pp. 249-250, che sottolinea il carattere improprio della formula “bilanciamento”, difatti “si possono bilanciare materiali omogenei, ma soldi e diritti omogenei non sono. Si tratta piuttosto, di limitazioni o negazioni dei diritti in quanto si sottraggono alla loro tutela le risorse necessarie a garantirli”; vedasi anche L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, cit., pp. 40 e ss., secondo la quale affermare che la garanzia dei diritti sociali dipende unicamente dalla disponibilità di risorse finanziarie significherebbe di fatto negare il loro valore precettivo.

<sup>367</sup> Vedasi G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 7 luglio 2020, p. 1.

<sup>368</sup> *Ibidem*, pp. 2 e ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *ult. op. cit.*, pp. 247 e ss.; sul concetto di “maggiore incostituzionalità” vedasi il contributo di E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2017, spec. pp. 14 e ss e pp. 21 e ss. e *supra* nota n. 28; sul punto cfr. A. PIZZORUSSO, *Comunicazione*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 347 e ss. e spec. p. 350, a detta dell'autore non era possibile configurare profili d'incostituzionalità per violazione del previgente IV comma dell'art. 81 per norme costruite in via d'interpretazione attraverso una pronuncia del Giudice costituzionale, determinando questa solo l'obbligo degli organi dello Stato di rimediare alla situazione di mancanza di copertura finanziaria.

prestazione alle scelte allocative del legislatore, scelte da sindacare appunto attraverso i canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Si è imposta quindi la necessità di un bilanciamento tra sostenibilità finanziaria e diritti sociali che, a fronte del carattere non omogeneo dei termini del confronto, assuma il carattere di un “bilanciamento ineguale”<sup>369</sup>, nel senso che le esigenze di carattere finanziario devono cedere di fronte alla tutela dei diritti. I sostenitori del carattere ineguale del bilanciamento sottolineano che l’assetto non è mutato con la riforma costituzionale del 2012, in particolare alla luce del fatto che l’art. 81 richiama l’equilibrio di bilancio e garantisce così, come esposto in precedenza, un certo margine di flessibilità nelle fasi avverse del ciclo economico<sup>370</sup>.

Legato al suddetto, pur ineguale, bilanciamento è il principio di gradualità dell’attuazione dei diritti sociali, già riconosciuto in tempi risalenti dalla Corte costituzionale proprio per salvaguardare le esigenze di bilancio<sup>371</sup>. Quest’ultimo principio e il bilanciamento ineguale hanno costituito le linee guida di una giurisprudenza costituzionale che certamente - e lo si vedrà più approfonditamente nel capitolo seguente - non si è dimostrata costante nel tempo: il bilanciamento in questione infatti si è dimostrato alquanto variabile ed ha avuto la tendenza di privilegiare i diritti

---

<sup>369</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., p. 126, per l’autore il soddisfacimento dei diritti della persona costituisce il vero “fine” dell’impianto costituzionale e non può essere posto sullo stesso piano del “mezzo”, quello dell’efficienza economica; in termini analoghi vedasi R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pp. 109-110, che contrappone al “contenuto dei diritti” la “regolazione dei mezzi” del principio di copertura finanziaria (vedasi Capitolo I, nota n. 85), il fatto che la Corte possa sembrare intendere due termini secondo una logica paritaria di bilanciamento non è che un equivoco, non è infatti concepibile che sia riconosciuto al legislatore un margine di discrezionalità tale da determinare il contenuto dei diritti costituzionali sulla base di valutazioni di indirizzo politico generale; M. LUCIANI, *Diritti Sociali e Livelli Essenziali*, cit., p. 13.

<sup>370</sup> Idem; cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi*, cit., p. 8.

<sup>371</sup> M. LUCIANI, ult. op. cit., pp. 9-10, l’autore richiama le già risalenti sentenze nn. 128 e 57 del 1973, in cui il Giudice delle leggi affermava che “[l]a gradualità si presenta come modo di essere necessario e internamente coerente del fenomeno visto nel suo pratico atteggiarsi, e appare come caratteristica del pari necessaria e comunque compatibile del fenomeno stesso nella sua rilevanza costituzionale”, precisando che “specie nella ipotesi di vaste ed onerose innovazioni [...], anche in relazione alle esigenze di bilancio, si adotti un criterio di gradualità nello estendere al trattamento di quiescenza le maggiorazioni accordate per quello di attività, tanto più quando questa gradualità sia mantenuta [...] in un ristretto limite di tempo”.

di prestazione nei periodi economicamente più favorevoli e le esigenze di equilibrio finanziario nelle situazioni di crisi<sup>372</sup>.

È possibile tuttavia notare come per lungo tempo il vero bilanciamento sia stato solo quello tra i diritti, rappresentando la contingenza di risorse più un “limite di carattere esterno”, ovvero un dato fattuale caratterizzante il contesto materiale che incide sulla decisione prima del legislatore e poi sul sindacato della Consulta<sup>373</sup>, mentre negli anni più recenti si è assistito ad un cambio netto della giurisprudenza, che - come si avrà modo di approfondire nel capitolo seguente soprattutto con riferimento ad alcune pronunce come la n. 88 del 2014 e n. 10 del 2015 - ha accolto il vincolo del riformato art. 81 come “termine interno” del bilanciamento, sino a costituire di fatto un vero e proprio “super-principio” in grado di prevalere sulle altre norme costituzionali<sup>374</sup>, una sorta di *passpartout* che consente di limitare qualunque situazione soggettiva ed in particolare i diritti sociali, alla luce del già menzionato speciale rapporto con le risorse finanziarie pubbliche di tali diritti<sup>375</sup>.

Non sarebbe corretto dedurre che il cambiamento sia la conseguenza immediata della riforma del 2012, difatti anche a seguito della novella costituzionale sono rinvenibili esempi giurisprudenziali che si sono richiamati ai canoni del principio di gradualità e del bilanciamento ineguale<sup>376</sup>. Tuttavia è d'altra parte innegabile che la nuova formulazione abbia contribuito in maniera decisiva a comprendere l'equilibrio finanziario quale termine del bilanciamento con i diritti e a porre in essere quella che è stata, legittimamente, definita una “rivoluzione copernicana” del bilanciamento in questione: le decisioni della Corte sono infatti variamente oscillate da un bilanciamento “inequale”, nei termini suesposti, ad un

---

<sup>372</sup> M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto italiano*, disc. pubbl., Utet, Torino, 1990, p. 383; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 69 e ss.

<sup>373</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 9;

<sup>374</sup> I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 maggio 2015.

<sup>375</sup> S. SCAGLIARINI, *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax e legislatore “senzatterra”*, in *Consulta online*, n. 1/2015, p. 238.

<sup>376</sup> *Idem*, il riferimento è alle sentenze n. 223 del 2012 e n. 116 del 2013.

bilanciamento “paritario”, sino ad un bilanciamento “ineguale ma inverso”, in cui a prevalere è stato l’interesse all’equilibrio di bilancio<sup>377</sup>.

Alla luce dei più recenti sviluppi, non ultima la crisi pandemica che ha avuto inizio nella primavera del 2020 e che ha comportato un aumento della domanda relativa al *welfare* in un contestuale contesto economico in forte difficoltà, il bilanciamento in questione si arricchisce di una rinnovata, e drammatica, attualità. La Corte costituzionale, quale naturale soggetto destinatario del controllo della tenuta dell’equilibrio tra diritti e stabilità dei conti, vede il suo ruolo svilupparsi in modi del tutto innovativi.

---

<sup>377</sup> I. CIOLLI, ult. op. cit., p. 3; dello stesso avviso S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., p. 235; in questo contesto si sono sviluppate in dottrina forti posizioni di chi rifiuta il carattere “insuperabile” dei vincoli di bilancio e della sostanziale “degradazione” dei diritti sociali costituzionale, affermandone il rango fondamentale e la loro diretta “azionabilità”, cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 121 e ss.





## CAPITOLO II

### IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE E LA GIURISPRUDENZA

SOMMARIO: 1. Il crescente ruolo della Corte nel sindacato delle scelte allocative del legislatore in periodo di crisi - 1.1 La difficile giustiziabilità del vincolo di bilancio - 1.2 L'irregolarità della giurisprudenza: l'esemplare confronto tra le sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015 - 2. Il nucleo essenziale dei diritti - 2.1 La mutabilità del concetto nella giurisprudenza costituzionale - 2.2 Il nucleo essenziale dei diritti sociali di prestazione nelle più recenti pronunce della Corte - 3. I risvolti del bilanciamento *de quo* nelle diverse tecniche decisorie e argomentative della Corte: il tentativo di superare le contraddizioni - 3.1 Tecniche manipolative sugli effetti temporali delle pronunce - 3.2 Sentenze additive di principio - 3.3 L'uso dei poteri istruttori.

#### **1. Il crescente ruolo della Corte nel sindacato delle scelte allocative del legislatore in periodo di crisi**

Se nel capitolo precedente si è voluto trattare delle definizioni dei termini cruciali della presente ricerca, si ritiene ora opportuno entrare nel merito del bilanciamento tra tutela dei diritti ed equilibrio finanziario all'interno della giurisprudenza costituzionale. Per una corretta prosecuzione dell'analisi è senz'altro necessario premettere alcune brevi considerazioni sul ruolo svolto dalla Corte costituzionale nel sindacato delle scelte allocative del legislatore e di come questo si sia fortemente sviluppato, non senza criticità e irregolarità, negli ultimi anni, caratterizzati da una perdurante crisi economica già agli inizi dello scorso decennio e dallo stravolgimento determinato dall'emergenza pandemica che ha avuto inizio nella primavera del 2020.

Quello del conflitto tra tutela dei diritti sociali e ristrettezze di bilancio rappresenta senza dubbio il tema più scottante di un dibattito antico, che non è esente da una riflessione sulla stessa *ratio* primigenia del sindacato di costituzionalità, resa estremamente attuale da una serie di fattori - non ultima l'introduzione di nuovi parametri per la tenuta dell'equilibrio di bilancio - genericamente ricondotti alla categoria logica della cosiddetta "crisi". Sono diversi infatti i fattori che hanno determinato la ricaduta di questioni al confine tra discrezionalità politica e tutela dell'ordinamento costituzionale sul Giudice delle leggi, il quale d'altra parte svolge un ruolo di organo di chiusura del sistema e si è altresì visto addossare decisioni che ne hanno messo in discussione il ruolo di mero "custode della Costituzione"<sup>1</sup>.

La questione si lega evidentemente al più generale tema dell'ammissibilità di un sistema di giustizia costituzionale in un regime democratico, ovvero delle inevitabili interferenze che si creano tra Giudice delle leggi ed organo legislativo<sup>2</sup>. Questo rappresenta uno dei temi maggiormente ricorrenti tra i costituzionalisti che già da tempo hanno trattato dell'evidente tendenza della Corte ad atteggiarsi in alcuni casi quale organo politico più che propriamente giurisdizionale, superando i confini della legittimità per entrare nel merito degli atti legislativi, facendosi,

---

<sup>1</sup> Si richiama non a caso con tale espressione il noto dibattito tra Hans Kelsen e Carl Schmitt di cui si è già parlato nello scorso capitolo, in particolare vedasi Capitolo I, nota n. 363, dove uno dei punti del confronto dialettico tra i due giuristi di lingua tedesca era appunto il rischio di una "politicizzazione della giurisdizione" attraverso l'istituzione di un giudice costituzionale. Kelsen, che sosteneva la possibilità di affidare la tutela della Costituzione ad un giudice, proponeva di evitare tale rischio tramite una Carta costituzionale breve e neutrale rispetto ad ogni tipo di valore politico; sul punto giova richiamare anche le parole del Presidente emerito della Corte costituzionale, G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 131 ss., per il quale "Il futuro della Corte si gioca su questo delicato ed instabile equilibrio tra astratto e concreto, legislativo e giurisdizionale, formale e sostanziale, politico e neutrale".

<sup>2</sup> B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica: un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University press, 2018, pp. 226 e ss., l'autore puntualizza in modo acuto come si possa parlare di un rapporto inversamente proporzionale tra lo "spazio" della Costituzione tutelato da una Corte e quello del legislatore. In questa tensione espressa dall'autore è possibile ritrovare alcuni degli argomenti tipici del dibattito tra Kelsen e Schmitt appena citato *supra* in nota, difatti è proprio in questa "interferenza" che è possibile riscontrare quella possibile "politicizzazione del diritto" o "giurisdizionalizzazione della politica" di cui i due insigni autori dibattevano in merito all'identificazione del vero "custode della Costituzione".

secondo alcuni, addirittura latrice di un vero e proprio indirizzo politico e distaccandosi inevitabilmente da quel modello illuministico di giustizia costituzionale che era stato scelto dai costituenti<sup>3</sup>.

Altri autori, invece, hanno affermato la possibilità di distinguere nettamente tra l'attività politico-legislativa, del tutto libera nel fine e avente quale unico limite alla realizzazione del rispettivo indirizzo politico la Costituzione, rispetto a quella di giustizia costituzionale, che resta vincolata ad una Carta fondamentale che costituisce ben più di un programma politico (pur presentando innegabilmente una componente di valori programmatici)<sup>4</sup>. In questo modo la Corte costituzionale resta saldamente ancorata al suo ruolo di mero "controllore" nel rispetto dei limiti dettati dall'art. 28 della l. n. 87 del 1953.

Si può agevolmente intendere, tuttavia, come il quadro teorico risenta di rilevanti complicazioni dovute alla generale temperie in cui l'ordinamento si trova: si pensi ad una situazione di forte congiuntura economica o di altro tipo di crisi come quella recente di carattere pandemico.

Sia consentito sul punto premettere una nota linguistica che in modo preciso denota il contesto che si intende affrontare a questo punto. A fronte del ruolo che ci si propone di analizzare in questa sede, la Corte costituzionale è stata definita, a buon diritto, quale "giudice della crisi", alla

---

<sup>3</sup> Ibidem, pp. 232 e ss., in particolare si richiama quanto già puntualmente scritto da F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in AA. VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, Bologna, il Mulino, 1982, spec. pp. 47 e ss., i fattori storici, sociali ed istituzionali di tale trasformazione sono molteplici: si pensi alla genericità che caratterizza diverse disposizioni costituzionali ed il frequente rinvio a nozioni di carattere metagiuridico, nonché la crescente domanda d'intervento sociale, non soddisfatta dal legislatore, volta a fronteggiare situazioni di arretratezza e squilibrio; vedasi altresì G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 289-290, che sottolinea la particolarità di un organo costituzionale privo di legittimazione democratica tenuto a garantire il rispetto della Costituzione, ovvero "un quadro di giustizia che sta al di sopra delle fluttuanti maggioranze", ma può tendere a diventare sostanzialmente un vero e proprio "attore politico", con il rischio che, se scendesse eccessivamente in competizione con gli altri organi politici, Governo e Parlamento, rischierebbe di abbandonare il ruolo di garante e di perdere la sua legittimazione costituzionale.

<sup>4</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., pp. 150 e ss., per l'autore è nel momento in cui i confini della Costituzione vengono oltrepassati che entra in gioco il sindacato della Corte. Per l'autore si può pertanto riconoscere alla Corte costituzionale una funzione "politica" in senso lato, riconducendo ai valori politici costituzionali la discussione politica in senso stretto che si svolge in seno ad organi rappresentativi democraticamente eletti.

luce principalmente del ruolo di primo piano svolto nella valutazione delle scelte del legislatore in un periodo di congiuntura economica e riferendosi col termine “crisi”, appunto, ad una fase di depressione economica o comunque di difficoltà nel funzionamento della macchina pubblica. Può risultare congeniale tuttavia - mutuando un’accezione del termine “crisi” più fedele alla sua radice etimologica greca quale sinonimo di “cambiamento”, “maturazione” e “scelta” non necessariamente di carattere negativo<sup>5</sup> - dare all’espressione “giudice della crisi” un significato ulteriore di giudice che “cambia” e “si sviluppa” in un momento del tutto decisivo.

In termini generali la giurisprudenza più recente della Consulta dimostra una sorta di “riaccentramento” della Corte costituzionale all’interno dell’ordinamento<sup>6</sup>, in particolare nei suoi rapporti con il legislatore. In proposito si è legittimamente sottolineato come, in termini di rapporti tra organi costituzionali caratterizzanti la forma di governo, l’equilibrio dei poteri sia soggetto ad un cambiamento, con un evidente depotenziamento degli organi di indirizzo, come Parlamento e Governo, ed un progressivo accrescimento del peso degli organi di garanzia, come il Presidente della Repubblica e appunto la Corte costituzionale<sup>7</sup>.

È innegabile come un ruolo decisivo in questa direzione sia stato determinato anche a fronte della “inattività” del legislatore, che ha favorito in modo decisivo una progressiva legittimazione da parte della Corte nella garanzia dei diritti costituzionali e nel ruolo di garante dell’equilibrio tra i

---

<sup>5</sup> La parola crisi deriva infatti dal greco κρίσις, che a sua volta proviene dal verbo κρίνω, che significa “distinguere” o “giudicare”.

<sup>6</sup> È G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, in *Federalismi.it*, n.3/2021, p. V, a richiamare nel suo editoriale il concetto di “riaccentramento” nella funzione di tutela della Costituzione sulla base di una non lontana tendenza a “condividere” tale funzione anche con i giudici comuni, in particolare nella loro veste “europea” attraverso l’interpretazione conforme, nonché a fronte di una certa deferenza nei confronti della politica.

<sup>7</sup> Idem, l’autore rimarca come un tale fenomeno sia aggravato da una serie di fattori, non ultima l’inadeguatezza dei poteri di indirizzo politico, oltre che “la incrementata disorganicità normativa, dovuta a una legislazione di scarsa qualità tecnica e mal coordinata con la cornice costituzionale; una legislazione prodotta prevalentemente dall’Esecutivo e avente sempre meno il suo fulcro in Parlamento; situazioni di inerzia del legislatore particolarmente evidenti e gravi quando si tratti del mancato seguito legislativo alle sentenze costituzionali”, tutti aspetti di evidente criticità dell’ordinamento.

poteri<sup>8</sup>. In un tale contesto è inevitabile che il ventaglio delle scelte decisionali della Corte si arricchisca di nuove tecniche decisorie, essendo i giudici della Consulta tenuti a seguire un non sempre agevole equilibrio tra tutela della Carta costituzionale e rispetto della discrezionalità del legislatore<sup>9</sup>.

Tenendo conto di quanto appena fatto presente sul generale ruolo istituzionale della Corte, bisogna chiedersi adesso, in un'ottica più strettamente concentrata sul bilanciamento *de quo*, di come l'economia abbia fatto progressivamente il suo ingresso all'interno del sindacato costituzionale.

Di per sé infatti il piano della giustizia costituzionale e quello della finanza pubblica sono rimaste dimensioni a lungo ben distinte per diverse ragioni, tra cui il fatto che le decisioni di allocazione finanziaria venivano tradizionalmente concepite come tra le più politiche e tecniche tra le determinazioni del legislativo, le cui scelte in termini impositivi, allocativi e redistributivi erano da ricondursi alla sua pressoché assoluta discrezionalità e pertanto difficilmente sottoponibili al sindacato di costituzionalità<sup>10</sup>. Ad ulteriore argomento che giustifica lo iato tra giustizia costituzionale e scelte legislative finanziarie, giova richiamare quanto già fatto presente in precedenza con riferimento la posizione di chi ha per lungo tempo negato la

---

<sup>8</sup> Vedasi D. TEGA, *La Corte costituzionale alla ricerca di legittimazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, pp. 64 e ss.

<sup>9</sup> Sempre sul rapporto tra Corte e legislatore vedasi il recente contributo di N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021, pp. 86 e ss., in particolare richiamando la giurisprudenza a partire dal “caso Cappato”, ha sottolineato la natura ambivalente dell'innovativa tecnica usata dalla Corte, che pur appurando la sussistenza di un problema di costituzionalità ha riconosciuto al legislatore il compito di prendere una decisione in ossequio alla discrezionalità del Parlamento. L'autore ha rimarcato come una tale operazione possa essere letta sia come sintomo della “leale collaborazione” tra Giudice delle leggi e legislativo, sia come una sorta di “legislazione coartata” in quello che è di fatto uno *spatium deliberandi* “concesso” al legislatore sotto la sostanziale minaccia dell'accoglimento della questione in caso di inerzia.

<sup>10</sup> G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., pp. 1 e ss.; si richiama in questa sede l'ormai abbandonata teoria della legge di bilancio quale legge meramente formale nonché la tradizionale, e risalente, dottrina che distingueva il bilancio in sé, quale atto governativo, dall'atto di approvazione del bilancio da parte del Parlamento, vedasi S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangieri, 1898, p. 252.

stessa possibilità di procedere ad un bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze di bilancio<sup>11</sup>.

Del resto, anche a seguito della riforma del 2012, è assodato che il vincolo di cui all'art. 81 non sia applicabile alle pronunce della Corte costituzionale, tenuta a verificare la legittimità costituzionale di una legge a prescindere dai possibili oneri finanziari che potrebbero discendere dall'annullamento di un atto, operazione che non costituisce propriamente il risultato di una scelta politica discrezionale ma una valutazione più propriamente logico-giuridica di coerenza costituzionale<sup>12</sup>.

Ciò è perfettamente confermato anche a fronte di argomenti sia testuali che logico-sistematici: l'art. 81 Cost. si rivolge infatti agli organi politici, come è deducibile dalla collocazione del precetto costituzionale (Titolo I, Sezione II, «La formazione delle leggi»), mentre le decisioni della Corte rimangono di carattere giurisdizionale<sup>13</sup>. D'altra parte anche un referendum abrogativo o una sentenza di un giudice comune potrebbero ben prevedere anche rilevanti effetti per le finanze pubbliche, ma ciò non può certo tradursi nell'applicazione del vincolo di cui all'art. 81 anche a questi<sup>14</sup>. Non solo, al fine di ottemperare all'obbligo di copertura finanziaria delle leggi già presente nel previgente co. IV dell'art. 81, la legge di contabilità pubblica ha sempre previsto una disposizione rivolta a prevedere che Governo e

---

<sup>11</sup> Vedasi *supra* Capitolo I § 3.1.

<sup>12</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., p. 386, in cui l'autrice richiama quanto espresso da V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, cit., p. 32, e da A. PIZZORUSSO, *Comunicazione*, in *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 347 e ss.

<sup>13</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., pp. 1-2; cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 33, in cui l'autore puntualmente argomenta che l'assimilazione delle sentenze della Corte costituzionale ad atti legislativi non può essere condivisa "né sul piano dommatico (nemmeno nel gradualismo kelseniano legge e sentenza sono concepite come esercizio di funzioni pienamente sovrapponibili) né su quello del diritto positivo (l'art. 81 Cost. non significava necessariamente che solo la legge potesse prevedere nuove spese, bensì che solo alla legge era imposto l'obbligo di indicare la relativa copertura)". L'autore sottolinea anche come non sia condivisibile neppure la posizione di chi ritiene che una sentenza della Corte costituzionale che ampliasse la platea dei beneficiari di un provvedimento legislativo renderebbe quest'ultimo illegittimo *ex post* per difetto di copertura: secondo una corretta interpretazione dell'obbligo di copertura, la legge deve "prevedere" la copertura, sicché questa deve essere stabilita *ex ante* ed *ex ante* valutata al fine dello scrutinio della sua legittimità.

<sup>14</sup> Idem.

Parlamento adottino le misure necessarie per fronteggiare le sentenze onerose, avvalorando l'inapplicabilità del vincolo alle pronunce del Giudice delle leggi<sup>15</sup>.

Quanto sinora fatto presente non è smentito dal fatto che, pur non potendo dirsi assoggettata al vincolo di bilancio di cui all'art. 81, la Consulta tenga tuttavia conto del materiale impatto delle proprie decisioni sull'ordinamento, ovvero anche degli effetti finanziari che scaturiscono dalle pronunce di accoglimento<sup>16</sup>. Difatti, pur svolgendosi secondo gli schemi della giurisdizione, non è certo possibile limitare entro i confini di questi la giustizia costituzionale negando la compresenza di un'anima "politica" che caratterizza essenzialmente il sindacato di legittimità costituzionale<sup>17</sup>. Da ciò è agevole dedurre come il Giudice delle leggi debba tenere conto anche del "costo" delle sue pronunce, non tanto a tutela di un singolo diritto, quanto piuttosto nella prospettiva, più generale, di preservare l'impianto dei diritti costituzionali nel suo insieme, che ben potrebbe essere

---

<sup>15</sup> G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., il riferimento è all'art. 7, comma VII, della legge n. 362 del 1988, che rimetteva agli organi politici le misure da adottare in caso di sentenze onerose, e all'odierno dall'art. 17, comma XIII, della legge n. 196 del 2009, secondo il quale: "Il Ministro dell'economia e delle finanze allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", il fatto che questa disposizione sia anteriore alla riforma del 2012, non sposta i termini del problema, in quanto per questo profilo non ci sono differenze significative tra vecchio e nuovo testo della Costituzione, come sottolineato da M. LUCIANI, ult. op. cit., p. 34.

<sup>16</sup> Come indicato da R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2019, pp. 310 e ss., rappresenta una posizione minoritaria quella di alcuni autori che, prendendo le mosse dal principio di separazione dei poteri, reputano estranee al giudizio di legittimità costituzionale tali considerazioni.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 313 e ss., a sostegno di tale assunto l'autore richiama il carattere stesso della nostra Carta costituzionale, una Costituzione di matrice non kelseniana che si impernia su valori e che quindi sovraintende alle dinamiche tipiche di uno Stato sociale pluralista, costringendo la Corte a svolgere un ruolo di "mediatore" tra i conflitti sociali che va al di là della pura logica sillogistica. Inoltre è bene ricordare che "politico è pure l'oggetto delle valutazioni effettuate dall'organo di giustizia costituzionale, nella misura in cui una legge è, sì, formalmente, una fonte del diritto, ma ancor prima il precipitato di decisioni assunte nella sede della rappresentanza".

compromesso dalla mancata considerazione della sostenibilità finanziaria delle pronunce adottate<sup>18</sup>.

Il punto non è estraneo ad un tema ben più generale che è quello del rapporto tra diritto, in particolare costituzionale, ed economia, un rapporto del tutto necessario per garantire sostanziale stabilità all'ordinamento, specialmente in momenti di crisi. Il necessario dialogo tra diritto ed economia non può, nondimeno, tradursi in un travisamento dei ruoli: resta il diritto a regolare i concreti assetti di potere dell'ordinamento e a dimostrare la relatività delle strumentali teorie economiche<sup>19</sup>. Deleterio infatti sarebbe considerare le teorie economiche come incontrovertibili espressioni di una scienza esatta<sup>20</sup> e dimenticare che la stessa efficienza di mercato, di per sé, non è che un concetto economico che determina le legittime aspettative degli operatori sui prezzi, e non è, come tale, portatore di alcun valore fondamentale<sup>21</sup>.

Eppure è altresì chiaro, come ha notato autorevole dottrina, che la crisi scoppiata nel 2008 abbia provocato nelle istituzioni europee la tendenza a “naturalizzare” il mercato in maniera acritica, ponendo la sua teorica efficienza al di sopra dei valori fondamentali di dignità e solidarietà contenuti, oltre che ovviamente in Costituzione, nella Carta di Nizza e nel Trattato di Lisbona. In questo senso le istituzioni europee hanno dato piena attuazione a politiche “procicliche” di austerità senza elementi di flessibilità che potessero intaccare l'efficienza teorica del mercato, ed in un certo senso “idealizzandolo”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 317.

<sup>19</sup> In questi termini vedasi M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in *La domanda inevasa*, cit., pp. 64-65, l'autore sottolinea inoltre come la necessaria relazione tra diritto ed economia fosse stata già assunta quale necessaria sin dai tempi dell'economia classica, in particolare da quanto affermato da Adam Smith.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri*, cit., pp. 33 e ss., sul punto l'autore richiama il fatto che i costituenti rifuggirono da ogni dogmatismo e consapevolmente rifiutarono di conformare la Costituzione ad una specifica premessa di teoria economica, sul punto già S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979, p. 198.

<sup>21</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio*, cit., p. 144.

<sup>22</sup> S. RODOTÀ, *The Right to Have Rights in Europe*, Seminario della *Foundation for European Progressive Studies*, Torino, 8 Febbraio 2013; per una ricostruzione delle politiche economiche sottese alla risposta delle istituzioni europee alla crisi economica



In questo senso si può concordare con chi ha mostrato perplessità nella decisione di positivizzare corollari di teorie economiche in disposizioni normative di rango costituzionale, determinandone un pericoloso irrigidimento non sempre funzionale alla tenuta dell'intero sistema, anche perché le esigenze di governo dell'economia per definizione mutano e non possono essere soddisfatte da un quadro normativo eccessivamente rigido<sup>23</sup>.

È bene pertanto ricordare, in un'analisi della giurisprudenza costituzionale, che la Corte si trova a giudicare in un contesto mutevole e ciò spiega in parte la sua propensione ad assumere un andamento ondivago nei giudizi che coinvolgono interessi pubblici finanziari. Tradizionalmente la Corte si è distinta per un *self-restraint* nei confronti delle scelte allocative del legislatore che, come appena sottolineato, venivano considerate tra le più politiche e tecnicamente complesse decisioni prese dal Parlamento<sup>24</sup>. Uno degli elementi che ha determinato il suddetto *self-restraint* è

---

finanziaria del 2008 vedasi A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in AIC, n. 1/2017, in particolare a p. 12 l'autrice sottolinea la tensione tra tradizioni costituzionali nazionali, volte alla tutela dei diritti sociali, rispetto alla tendenza europea di privilegiare l'efficienza del mercato.

<sup>23</sup> M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia*, cit., pp. 64-65, esprime perplessità per le scelte di alcuni paesi europei di riformare le rispettive costituzioni in un senso di maggiore rigidità: vedasi l'esempio tedesco con la riforma dell'art. 135, co. III della *Grundgesetz*, con cui si è proceduto nel 2009 alla abrogazione della cosiddetta "regola d'oro" che prevedeva il principio di neutralizzazione delle spese d'investimento ai fini del computo del debito (una regola alquanto funzionale negli anni di riunificazione, caratterizzati da una forte disparità tra i *Länder* occidentali e quelli dell'est), o quello spagnolo che ha riconosciuto "assoluta priorità" al rimborso dei titoli di debito pubblico. Anche la riforma costituzionale italiana del 2012 è sicuramente riconducibile ad una esigenza di maggiore controllo dei conti, tuttavia l'autore sottolinea come sia di cruciale importanza interpretare le nuove disposizioni costituzionali ai sensi di una necessaria flessibilità, onde non snaturare anche quella scelta originaria dei Costituenti, che l'autore ha indicato in altri scritti, di non aderire ad una precisa teoria economica; per una prospettiva di comparata cfr. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in AA. VV., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, a cura di R. BIFULCO, O. ROSELLI, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 139 e ss.; per un'analisi specifica sui summenzionati interventi in Germania cfr. ID., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in Rivista AIC, n. 3/2011, pp. 1 e ss.

<sup>24</sup> All'uopo giova sottolineare come richiamato da G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 1, come in origine si dubitasse della stessa possibilità di sottoporre la legge di bilancio al sindacato di costituzionalità.

sicuramente il processo d'integrazione europeo ed il rispetto del sistema integrato dei controlli di matrice eurounitaria per l'equilibrio di bilancio<sup>25</sup>.

Ovviamente le ragioni di questo originale rispetto per la discrezionalità legislativa, in particolare nelle decisioni di bilancio e nella garanzia dei diritti sociali, non sono certamente riconducibili esclusivamente all'appartenenza dell'ordinamento all'Unione europea, ma bensì rappresentano una questione tanto risalente quanto cruciale nell'analisi della giustizia costituzionale, meritando pertanto alcune brevi considerazioni.

In una prospettiva storica e comparatistica sono difatti riscontrabili alcuni argomenti che possono essere definiti "classici" contro la cosiddetta "giurisdizionalizzazione" dei diritti sociali<sup>26</sup>: l'assemblea legislativa democraticamente eletta costituisce l'organo più indicabile per prendere decisioni allocative riguardanti la collettività, nonché quello maggiormente idoneo a considerare tutte le variabili interconnesse a tale tipo di decisioni. Sul punto bisogna considerare infatti che le sentenze del Giudice costituzionale non sono dotate del medesimo grado di visibilità tipica dell'agone politico, inoltre non è neppure detto che un organo giurisdizionale sia munito della necessaria competenza tecnica e di quella flessibilità che caratterizza tale tipo di decisioni<sup>27</sup>.

Alla luce di argomenti come quelli appena richiamati, la Corte ha maturato, nei confronti delle questioni relative ai diritti sociali e alle scelte allocative, un atteggiamento difficile da definire dogmaticamente o da inquadrare entro precise tecniche di giudizio, ma tendenzialmente rispettoso

---

<sup>25</sup> Vedasi A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in AA. VV. *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di M. D'AMICO, F. BIONDI, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 36, che sottolinea il dialogo non sempre privo di carattere polemico tra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di giustizia europea.

<sup>26</sup> B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., pp. 137 e ss.; per un generale "spostamento" delle decisioni dalla dimensione della responsabilità politica a quella giurisdizionale vedasi anche M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014, pp. 299 ss.

<sup>27</sup> B. BRANCATI, ult. op. cit., pp. 137 e ss.; a testimonianza dell'attualità e della diffusione di tali argomenti anche in una prospettiva comparata vedasi J. KING, *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, spec. pp. 97 e ss., in cui l'autore sottolinea come sussistano sempre fattori che possono riespandere il giudizio delle corti, non ultima l'intrinseca genericità che caratterizza le disposizioni costituzionali relative ai diritti sociali, con la naturale conseguenza che il giudice costituzionale si concentrerà sul processo decisionale dell'atto legislativo in esame.

delle scelte politiche discrezionali del legislativo<sup>28</sup>. Ciò non può certo stupire: come fatto presente *supra* in apertura del Capitolo I, la discrezionalità legislativa gode di un ampissimo margine di libertà con riguardo ai diritti sociali, perché il loro contenuto è indeterminato e non predeterminabile nel *quantum* dalle singole disposizioni costituzionali<sup>29</sup>.

Si può pertanto notare come, in merito alla tutela dei diritti di prestazione, la Corte si sia tradizionalmente ispirata “al rispetto della discrezionalità del legislatore ed all’affermazione della responsabilità politica quale motore delle scelte economiche generali e conseguente competenza nella determinazione del corretto riparto delle risorse tra i diversi obiettivi”<sup>30</sup>. La giurisprudenza costituzionale dunque si è spinta a sindacare le scelte finanziarie di carattere macroeconomico solo nei casi più gravi in cui le scelte del legislatore fossero considerate non rispettare i canoni della razionalità e proporzionalità<sup>31</sup>. Tuttavia emerge chiaramente la necessità di conciliare questo *self-restraint* del Giudice delle leggi con

---

<sup>28</sup> M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2017, p. 77, l’autore sottolinea come le decisioni della Corte siano state caratterizzate per lungo tempo da quel gradualismo già richiamato nello scorso capitolo in sede di bilanciamento; d’altra parte proprio in questo ambito, come indicato da R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie*, cit., p. 320, il Giudice costituzionale si trova nella delicata posizione di porre in essere un bilanciamento a fronte di un bilanciamento già posto in essere discrezionalmente dal legislatore. L’autore sottolinea tuttavia come tali valutazioni non si sovrappongano: non solo cambia il momento dei bilanciamenti e con esso il contesto economico e sociale, ma mentre il legislatore è chiamato a valutare il costo di una disciplina *in itinere*, la Corte, invece, è tenuta a stimare l’impatto finanziario di una sua (eventuale) pronuncia di accoglimento.

<sup>29</sup> M. MASSA, ult. op. cit., p. 77.

<sup>30</sup> A. CAROSI, *Prestazioni Sociali e Vincoli di Bilancio*, cit., pp. 16 e ss.

<sup>31</sup> Idem, è opportuno rilevare come l’analisi dell’autore dimostri come l’equilibrio tra tutela dei diritti ed esigenze di ordine dei conti abbia radici ben più risalenti alla riforma costituzionale del 2012, difatti già con la sentenza n. 180 del 1982, *Considerato in diritto* n. 6, la Corte affermava che la determinazione dell’ammontare delle prestazioni sociali era riservata alla discrezionalità del legislatore e non poteva essere sindacata se non in caso di manifesta irrazionalità. Così giova richiamare la pronuncia n. 218 del 1995, *Considerato in diritto* n. 4, in cui la Corte parlava di “un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco che vede fronteggiarsi le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno (art. 38 della Costituzione) con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l’equilibrio della finanza pubblica (art. 81 della Costituzione)”, con la sentenza n. 372 del 1998 poi affermava, al *Considerato in diritto* n. 2.3, che “appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio”.

l'esigenza di non lasciare "zone franche" svincolate dal giudizio di legittimità, specialmente in un ambito così delicato come quello della garanzia delle prestazioni relative ai diritti sociali<sup>32</sup>.

È bene ribadire che il *self-restraint* della Corte costituzionale in materia finanziaria è stato inevitabilmente favorito dall'originale neutralità della stessa disposizione di cui all'art. 81<sup>33</sup>, che in un primo momento non poteva dirsi neppure portatore di alcun vincolo prescrittivo volto al pareggio del bilancio, lasciando appannaggio dell'indirizzo politico della maggioranza le scelte fondamentali di governo dell'economia e dei conti pubblici<sup>34</sup>.

Come preannunciato, tuttavia, nonostante le premesse teoriche appena richiamate, l'economia ha inevitabilmente fatto il suo ingresso all'interno del sindacato del giudice costituzionale, in particolare quando il giudizio è in vario modo "condizionato" da elementi economico-finanziari presupposti alla decisione, intesi quali "fatti notori"<sup>35</sup>. Uno di questi fattori tipici è appunto la crisi economica, ovvero una situazione di forte contingenza delle risorse finanziarie necessarie per garantire i diritti che rende inevitabile una maggiore ponderazione sugli effetti delle proprie pronunce sul contesto finanziario pubblico dell'ordinamento<sup>36</sup>. La crisi dei debiti sovrani sviluppatasi a partire da quella globale del 2008 e la risposta delle istituzioni europee, che hanno portato - nei termini trattati sub Capitolo I - alla riforma costituzionale del 2012, hanno sicuramente determinato un rilevante cambiamento nel ruolo dei giudici della Consulta per quanto riguarda le scelte di bilancio.

Pur determinando la riforma costituzionale del 2012 un ampliamento del parametro nel giudizio di costituzionalità, peccherebbe tuttavia di parzialità

---

<sup>32</sup> Ibidem, pp. 23 e ss.

<sup>33</sup> V. *supra* nota n. 17.

<sup>34</sup> In questi termini G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., p. 3.

<sup>35</sup> È G. RIVOCCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 3, a fare puntuale uso di questa categoria processualcivile; sul crescente ruolo dei dati economici nel sindacato della Corte vedasi M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità*, cit., pp. 84 e ss.

<sup>36</sup> Del tutto pertinenti e puntuali si presentano le parole di M. CARTABIA, *Intervento*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e l'economia*, a cura di M. MASSA, Milano, Vita e Pensiero, 2018, p. 29, per la quale la crisi economica è il "reagente capace di fare emergere l'inevitabile e intimo intreccio che lega le riflessioni giuridiche con quelle economiche".

un'analisi che non tenesse conto del fatto che già a partire dalla sentenza n. 260 del 1990, la Corte si è distaccata dal suo tradizionale *self-restraint* in materia finanziaria, affermando che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario di cui all'art. 81 non può più costituire il presupposto di decisioni di inammissibilità che si richiamino alla discrezionalità legislativa<sup>37</sup>, ma bensì rappresenta “un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale”<sup>38</sup>. In continuità con la pronuncia appena citata l'assenza di “zone franche” sottratte al sindacato della Corte è stata altresì ribadita in sentenze più recenti, tra queste la n. 10 del 2016, che ripercorre anche l'affermazione storica di tale orientamento giurisprudenziale ormai consolidato<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 22.

<sup>38</sup> Sent. n. 260 del 1990, *Considerato in diritto* n. 3; agevole è richiamare in questo senso la già menzionata sentenza dello stesso anno n. 455 del 1990, che ha affermato la necessità di bilanciare i diritti sociali di prestazione alla loro sostenibilità finanziaria, determinando quindi l'affermazione, come già ampiamente visto nel capitolo precedente, del concetto dei “diritti finanziariamente condizionati”.

<sup>39</sup> In particolare la sent. n. 10 del 2016, al *Considerato in diritto* n. 2, facendo ampiamente riferimento all'appena richiamata pronuncia n. 260 del 1990 fa presente come: “nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che [il sindacato sulla materia] sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, [cosicché] non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990; in senso sostanzialmente conforme sentenze n. 188 del 2015 e 70 del 2012).

In particolare, proprio con la citata sentenza n. 260 del 1990 è stata superata anche la risalente concezione dottrinale, di cui è traccia anche nella sentenza n. 7 del 1959 di questa Corte, secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative. Da ciò conseguirebbe la inidoneità a modificare leggi finanziarie preesistenti e quindi ad essere sindacata in sede costituzionale.

In realtà, l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie (ad esempio quella decisa con sentenza n. 188 del 2015) in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento. Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti «nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte» (sentenza n. 260 del 1990)” cfr. A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in AA. VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura*

Sul punto, con riferimento all'ammissibilità delle questioni di costituzionalità delle decisioni di bilancio, si può concordare con chi ha sottolineato che "non vi è probabilmente oggetto più sensibile alle dinamiche processuali di quello che sollecita la Corte a intervenire sui vincoli di bilancio, sulla allocazione delle risorse finanziarie, sui macro-aggregati della spesa pubblica"<sup>40</sup>.

Nondimeno, pur non costituendo una tematica del tutto nuova, è con la crisi finanziaria e la riforma costituzionale che la questione del ruolo della Corte costituzionale ed il sindacato giurisdizionale sugli atti di natura finanziaria ha presentato le maggiori criticità<sup>41</sup>. Questo non può in alcun modo sorprendere: la crisi economica ha determinato rilevanti cambiamenti anche nel funzionamento delle stesse istituzioni politiche, ha inciso sulla forma di governo e di Stato, ha ineluttabilmente aumentato i conflitti sociali, ha determinato misure legislative di forte austerità, ed in tutto ciò è compito del Giudice costituzionale garantire il rispetto della Carta fondamentale<sup>42</sup>.

---

*finanziaria*, atti del convegno in Corte costituzionale del 16-17 marzo dedicato alla magistratura contabile, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 68 e ss., ad ulteriore conferma del definitivo abbandono della teoria della legge di bilancio quale legge meramente formale.

<sup>40</sup> M. BIGNAMI, *Profili di ammissibilità delle questioni incidentali di costituzionalità (rilevanza, incidentalità, interpretazione conforme)*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti*, cit., p. 17, opportuno rilevare come l'autore continui: "Se si vuole, la contrazione dei mezzi disponibili e con essa la sottrazione alla politica di aree aperte a scelte distributive, indotta dall'assunzione di cogenti impegni europei, ha reso il controllo della spesa il grande protagonista della legislazione perlomeno dell'ultimo decennio, riversando sul giudice costituzionale l'oneroso compito di assecondare, o frenare, tale linea di tendenza".

<sup>41</sup> Ciò è d'altra parte inequivocabilmente dimostrato dalla produzione dottrinale sul punto, che si è dimostrata alquanto feconda negli ultimi anni sull'argomento. Rinnovando il richiamo ad un concetto più ampio di "crisi" come espresso in apertura del paragrafo è opportuno richiamare quanto espresso da M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in AA. VV. *Diritti sociali e crisi economica*, cit., pp. 15 e ss., che sottolinea come in realtà la Corte costituzionale operi sostanzialmente sempre in un periodo di crisi: a partire dalla crisi politica, passando per quella sociale sino a quella propriamente finanziaria, la "crisi" ha costituito un vero e proprio *tòpos* della storia repubblicana.

<sup>42</sup> A MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, cit., pp. 25 e ss., a testimonianza delle conseguenze in termini di forma di Stato e di governo della crisi economica, l'autore sottolinea la correlazione tra l'instabilità economico finanziaria e le numerose questioni sorte all'interno della cornice dell'ordinamento europeo: sul punto si può notare come la crisi abbia influenzato le scelte elettorali dei cittadini, legittimato in diversi ordinamenti europei risposte centraliste rispetto alle autonomie territoriali, la conseguente spinta autonomista di alcune regioni, nuove politiche europee, la storica uscita di uno Stato membro dall'Unione.

All'interno di questo animato contesto è possibile identificare dei veri e propri "paradigmi" tipici della "giurisprudenza costituzionale della crisi" che già erano stati richiamati in pronunce più risalenti, come la "gradualità" degli interventi a favore dei diritti, il rispetto della discrezionalità del legislatore e la temporaneità dei sacrifici imposti ai titolari dei diritti, ma che solo negli anni più recenti hanno assunto una dimensione ben più frequente ed incisiva, portando all'elaborazione di *standard* decisionali più precisi<sup>43</sup>.

È negli ultimi anni che si è esplicitamente fatto riferimento alle esigenze di bilancio quale vero e proprio elemento di un bilanciamento con le prestazioni relative ai diritti sociali, e si è già esposto come decisiva in questa direzione sia stata la riforma costituzionale del 2012 e l'introduzione del vincolo di bilancio in Costituzione. È in questa contrapposizione che la Corte - e la stessa dottrina di commento - ha spesso fatto riferimento all'esigenza, non sempre facilmente attuabile, di evitare di concepire il vincolo quale una preclusione per eventuali decisioni di accoglimento - pertanto come una sorta di "super-valore" destinato a prevalere sulle esigenze di tutela - ma di ritenerlo più semplicemente uno dei termini del bilanciamento degli interessi coinvolti<sup>44</sup>. In altri termini è essenziale considerare le esigenze d'equilibrio di bilancio come un termine interno al bilanciamento, ma non come l'unico e decisivo degli elementi da considerare in relazione all'elasticità dei dati costituzionali<sup>45</sup>.

È opportuno precisare come il fenomeno dell'ampliamento del ruolo del giudice costituzionale in merito a decisioni finanziarie a seguito della crisi

---

<sup>43</sup> M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, cit., pp. 17-18, l'autore fa riferimento alla sentenza n. 57 del 1973, che, giudicando su interventi in materia pensionistica, già contiene l'essenza di tutti i "paradigmi" summenzionati, tuttavia precisa che è solo negli ultimi anni che si faranno decisivi passi ulteriori: se nella pronuncia più risalente la Corte precisa che il criterio della gradualità non è costituzionalmente illegittimo, negli anni più recenti lo si definirà addirittura come costituzionalmente imposto, lo stesso rapporto tra discrezionalità legislativa ed esigenze di bilancio, che può dirsi solo accennato al tempo, è stato sviluppato di gran lunga in questi anni.

<sup>44</sup> In questi termini si esprime l'esemplare sentenza n. 240 del 2016, *Considerato in diritto* n. 7, "la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale".

<sup>45</sup> M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità*, cit., pp. 78 e ss.

economica non sia certo un fenomeno solamente italiano. Da più parti infatti sono stati registrati dei rilevanti cambiamenti concernenti il diritto pubblico, con una espansione della componente giurisdizionale nelle dinamiche di funzionamento degli ordinamenti costituzionali<sup>46</sup>. Si è parlato in questo senso di “giurisdizionalizzazione della crisi”, a fronte di un evidente maggiore coinvolgimento delle corti costituzionali nelle questioni economico-finanziarie, interpretato con pareri contrastanti dagli autori<sup>47</sup>. In questi termini i tribunali costituzionali europei sono diventati tipicamente i “giudici dei tagli”, volti a verificare sino a che punto questi potessero dirsi tollerabili da un punto di vista costituzionale.

A fronte di fenomeni comuni, come l’esigenza di giudicare la legittimità costituzionale di misure dettate da politiche di austerità anche in altri ordinamenti, può giovare una rapida comparazione con la giurisprudenza costituzionale di altri paesi europei. Diversi autori infatti hanno richiamato alcune pronunce di tribunali costituzionali appartenenti ad ordinamenti che hanno dovuto affrontare misure caratterizzate da forte austerità e hanno talvolta, seppur in rari casi, dichiarato l’incostituzionalità delle misure legislative di austerità adottate in contesti di forte crisi finanziaria in nome della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

---

<sup>46</sup> Preziosa si dimostra l’analisi di B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., pp. 8 e ss., che facendo riferimento alla dottrina straniera, ed in particolare al rilevante contributo di M. COHEN-ELYIA, I. PORAT, *Proportionality and the Culture of Justification*, in *The American Journal of Comparative Law*, LIX, 2011, pp. 463-490, rileva come fronte della crisi globale, ed ad una concomitante crisi dell’autorità del diritto, sia rilevabile un mutamento del diritto costituzionale, consistente da un passaggio dalla cosiddetta “cultura dell’autorità”, in cui la legittimità dell’esercizio del potere pubblico è data esclusivamente dal fatto che gli organi di governo sono investiti dell’autorità per farlo, alla “cultura della giustificazione”, in cui la legittimità dell’esercizio del potere non si risolve esclusivamente nel rispetto delle sfere di autorità, ma anche nella ragionevolezza e persuasività delle decisioni, che in questo modo devono essere “giustificate”. Non esiste propriamente una linea di demarcazione tra le summenzionate tendenze, per la maggior parte dei casi ogni ordinamento risulterà in equilibrio tra le due.

<sup>47</sup> Se per alcuni autori come B. BRANCATI, ult. op. cit., pp. 27 e ss., tale coinvolgimento è visto positivamente, per altri come F. FABBRINI, *The Euro-crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkley Journal of International Law*, XXXII, n.1/2014, la legittimazione democratica e l’alto livello di tecnicismo dovrebbero privilegiare il dibattito politico piuttosto che le corti, che dovrebbero intervenire solo nel caso in cui fossero presenti delle distorsioni che impedissero alla politica di rappresentare interessi di specifici gruppi.



In sintesi si richiamano gli esempi maggiormente commentati negli anni dalla dottrina, ovvero quelli relativi alla Grecia ed al Portogallo, paesi che hanno risentito più di tutti della crisi dei debiti sovrani ed hanno dovuto affrontare riforme strutturali particolarmente incisive - soprattutto in ambito assistenziale, previdenziale e sanitario - a seguito degli accordi (i *Memoranda of Understanding*) con la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea ed il Fondo Monetario Internazionale (la c.d. *Troika*) tra il 2010 ed il 2011, che subordinavano l'assistenza finanziaria ad una serie di riforme per il contenimento e razionalizzazione delle spese<sup>48</sup>. Tali riforme hanno generato una chiara influenza sui diritti sociali e hanno altresì scatenato un fervente dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura giuridica di tali accordi<sup>49</sup>, in particolare con riferimento a sino che punto il legislatore si potesse spingere a restringere i diritti sociali per esigenze di bilancio.

Se il tribunale costituzionale portoghese non ha esitato a pronunciare l'illegittimità costituzionale di diversi provvedimenti legislativi<sup>50</sup>, ben più restio si è dimostrato il Tribunale Costituzionale ellenico. Per completezza è opportuno rammentare sul punto che le misure adottate in Grecia hanno avuto un carattere più radicale rispetto al Portogallo, e che la giurisprudenza greca ha quindi riconosciuto la legittimità della compressione dei diritti

---

<sup>48</sup> Rispetto al paese lusitano, che ha stipulato un solo *Memorandum* nel 2011, la Grecia ha stipulato vari *Memoranda*: i primi nel 2010 e poi nuovamente nel 2015.

<sup>49</sup> C. MARCHESE, *Vincoli di bilancio*, cit., p. 21, riporta la decisione n. 668/2012 del Consiglio di Stato Ellenico che nega la natura "para-costituzionale" e quella di trattati internazionali per i *Memoranda*, definibili bensì come programmi di politica generale del governo, per cui la fonte di legge ordinaria basta per introdurre l'atto normativo interno.

<sup>50</sup> Sulla giurisprudenza portoghese vedasi B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., *passim*; A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, cit., pp. 30 e ss., in particolare si fa richiamo alle decisioni n. 353/2012 e 187/2013, con cui il Tribunale costituzionale ha pronunciato l'illegittimità della sospensione al pagamento della tredicesima e quattordicesima mensilità ai dipendenti pubblici ed ha dichiarato l'illegittimità della legge di bilancio nella parte in cui disponeva riduzione delle retribuzioni, la sospensione totale o parziale del pagamento delle ferie ai lavoratori pubblici e corrispondenti provvedimenti per i pensionati. È da sottolineare come i Giudici costituzionali portoghesi distinguano al riguardo tra vincoli europei obbligatori per lo Stato e misure legislative interne, che devono invece rispettare la Costituzione; cfr. C. MARCHESE, ult. op. cit., p. 34, ricorda come in queste pronunce il Tribunale portoghese abbia motivato le proprie decisioni sulla base di teorie economiche opposte a quelle di austerità, per le quali non si deve impedire uno sviluppo per le future generazioni e futuri investimenti tramite tagli imposti internazionalmente.

sociali a fronte di una situazione di straordinaria crisi economica e del carattere temporaneo di tali misure<sup>51</sup>.

Da un rapido confronto con i summenzionati esempi, la giurisprudenza costituzionale italiana ha generalmente confermato la legislazione anticrisi, oscillando, come già sottolineato, tra un approccio di *self-restraint* e di *judicial activism*<sup>52</sup>, perseguendo di fatto un ruolo di collaborazione nel risanamento dei conti pubblici per il rispetto dei vincoli europei, pur a spese dei diritti sociali e legittimando, a tratti, una spinta centralista che ha ridimensionato l'autonomia finanziaria degli enti territoriali<sup>53</sup>.

È necessario rilevare come, nel medesimo arco temporale, non siano mancati interventi a favore della tutela dei diritti sociali, anche di carattere manipolativo ed oltre alla garanzia del nucleo essenziale degli stessi<sup>54</sup>. Non è tuttavia riscontrabile regolarità di tale tipo di pronunce, una mancanza a più riprese sottolineata dalla dottrina che non ha mancato di criticare il differente esito in fattispecie del tutto simili: esemplari sono le decisioni legate agli stipendi pubblici e la diversa protezione accordata al trattamento economico dei magistrati rispetto ad altre categorie di impiego pubblico non privatizzato pur sempre connesse a sfere di libertà di rango costituzionale, il cui rapporto con gli apparati di governo non può dirsi meritevole di minore autonomia come il personale delle Università pubbliche<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Ibidem, p.35.

<sup>52</sup> A MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, cit., pp. 30 e ss.

<sup>53</sup> V. Ibidem, nota n. 31, da questo punto di vista si possono richiamare diversi esempi che asseverano la maggior attenzione sull'equilibrio del bilancio pubblico negli ultimi anni, in particolare la conferma da parte della Corte dei tagli alla spesa regionale (sent. n. 205/2013), del controllo della Corte dei conti sugli enti locali e Regioni speciali (sent. n. 60/2013), l'abolizione delle province tramite legge ordinaria (sent. n. 221/2013), nonché le numerose pronunce di accoglimento di provvedimenti legislativi regionali in conflitto con le misure statali anticrisi; sulle conseguenze in termini di coordinamento finanziario sull'autonomia finanziaria regionale si rimanda ad un'apposita analisi Capitolo III.

<sup>54</sup> M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità*, cit., pp. 79 e ss., richiama a titolo esemplificativo le sentenze n. 107 del 2012 e n. 293 del 2011 per i danni all'integrità fisica causati da trattamenti sanitari, le sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013 sui tagli ai benefici che hanno affermato l'impossibilità di considerare una valida giustificazione ai tagli il puro e semplice decremento delle disponibilità finanziarie, le pronunce n. 205 del 2015, n. 203 del 2013, n. 257 del 2012, n. 80 del 2010 che ampliano le misure sostegno alla maternità e alla solidarietà familiare nei confronti di portatori di *handicap*.

<sup>55</sup> Vedasi M. MASSA, ult. op. cit., pp. 87; A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, cit., p. 32; il riferimento è alle pronunce nn. 223/2012 e 116/2013: dichiarando l'illegittimità costituzionale del taglio degli stipendi di alcune categorie di

Sulla base di pronunce come quelle appena richiamate è possibile dedurre come la Corte sia stata caricata di un ruolo molto delicato, quello di prendere decisioni fondamentali in periodi di crisi sul sottile crinale tra tutela dei diritti e tenuta finanziaria dell'ordinamento - che non può essere azzardato indicare con l'espressione *salus rei publicae*<sup>56</sup> - riflettendo una situazione non semplice, caratterizzata da una sorta di “doppia fedeltà” nei confronti della stabilità dell'ordinamento da una parte, e della tutela dei diritti fondamentali dall'altra<sup>57</sup>.

Da questo punto di vista è possibile configurare il concreto rischio, in termini speculari alla già richiamata “giurisdizionalizzazione della crisi”, di una “politicizzazione della giurisdizione”<sup>58</sup>, scaricando così sulla Corte decisioni che vanno ben al di là del suo originale ruolo di “controllore” e “custode della Costituzione” e che dovrebbero, più propriamente, essere oggetto di una discussione a livello politico. Non è certo possibile infatti confidare totalmente sulla giustizia costituzionale per superare situazioni di crisi che richiedono l'intervento fisiologico del dibattito degli organi rappresentativi nel fissare un ordine di priorità nei valori perseguiti dall'indirizzo politico.

Eppure proprio in questi stessi momenti critici è naturale fare più affidamento all'organo di chiusura del sistema, ovvero all'organo ultimo di protezione di quei diritti costituzionali a cui la crisi fornisce un carattere sempre più precario<sup>59</sup>. È logico infatti dedurre come nelle situazioni più

---

lavoratori e delle pensioni più alte in quanto ritenute un contributo di natura tributaria in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. e - nel caso dei magistrati - lesivo dell'autonomia e indipendenza della magistratura. Si è di fatto così sconfessata la scelta dell'Esecutivo di richiedere un sacrificio maggiore a determinate categorie di dipendenti pubblici in proporzione dei loro redditi. I commentatori hanno notato una certa incoerenza nel non aver riconosciuto le stesse argomentazioni per quanto riguarda il personale universitario, dato che il blocco quadriennale della progressione in carriera ed economico del personale non contrattualizzato ha passato il vaglio di legittimità da parte della Consulta, che ha reputato tale operazione finalizzata al perseguimento di una politica di riequilibrio di bilancio giustificata dalla crisi economica.

<sup>56</sup> Espressione usata da A. MORRONE, ult. op. cit., p. 34, per indicare la vera e propria salvezza dello stato costituzionale.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Cfr. ibidem, p. 35; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo*, cit., pp. 375 e ss.

critiche ed emergenziali sorga la necessità di preservare i principi dello Stato costituzionale tramite la garanzia data dal sistema di giustizia costituzionale, che è tenuta primariamente a vagliare secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza le decisioni del legislatore senza per forza sostituirsi ad esso<sup>60</sup>. La Corte si trova inevitabilmente ad operare sul filo che divide l'eccessiva invasione della discrezionalità legislativa ed il dovere di rappresentare un argine a difesa dei diritti costituzionali, nel farlo la sua giurisprudenza non è contraddistinta da un'uniformità che garantirebbe prevedibilità e certezza dal punto di vista procedimentale<sup>61</sup>.

All'uopo tuttavia è già opportuno precisare come non sia azzardato affermare che la Corte "subisca" questo ruolo attivo più che cercarlo, soprattutto a fronte di un legislatore non capace a rispondere prontamente alla crisi e a tratti perfino inerte. Tale è una delle conseguenze della perdurante crisi della rappresentanza che si manifesta nell'inadeguatezza dei partiti di adempiere al proprio ruolo costituzionale di strumenti per la partecipazione del popolo "alla determinazione della politica nazionale"<sup>62</sup>.

Tenendo conto di quanto premesso, in particolare sulla scorta del mutevole ruolo della Corte e soprattutto degli interessi sottesi alle fattispecie sottoposte al vaglio costituzionale riguardanti decisioni finanziarie e di bilancio, non può risultare strano notare come proprio in questo ambito - lo si vedrà nell'analisi che segue - la Corte abbia fatto uso di particolari strumenti, financo innovative tecniche decisorie, per rendere più "flessibile"

---

<sup>60</sup> A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, cit., p. 37, calzanti risultano le parole dell'autore "la fede nel diritto ci impone di credere che i principi costituzionali possano prevalere sempre, anche dopo adattamenti o addirittura dopo drammatiche sospensioni, necessari per fronteggiare la crisi. A questo scopo devono lavorare le Corti costituzionali. Chi altro dovrebbe farlo?".

<sup>61</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2019, pp. 350 e ss.

<sup>62</sup> Cfr. idem; G. RIVOCCHI, *Diritti e debiti. Uguaglianza e sostenibilità dello stato costituzionale contemporaneo*, in AA. VV., *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza*, (a cura di) A. PIN, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 112; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., pp. 380 e ss., l'autrice sottolinea come una sorta di ritorno dei partiti "parlamentari", "nati dalle istituzioni e per le istituzioni", non portatori di alcuna sostanziale istanza sociale come lo erano diventati soprattutto a seguito dell'allargamento del suffragio universale e la nascita dei partiti di massa.

il suo giudizio<sup>63</sup>. Tramite questo sviluppo e mutamento del suo sindacato la Corte ha affrontato questioni che negli ultimi anni hanno acquisito sempre maggior attualità, non ultima la stessa giustiziabilità del nuovo vincolo di bilancio.

### **1.1 La difficile giustiziabilità del vincolo di bilancio**

Fortemente legato agli sviluppi del ruolo della Corte costituzionale è il tema, già da tempo materia di discussione nella dottrina, della giustiziabilità del vincolo di bilancio, ovvero della sua coercibilità giuridica, delle modalità con cui esso può essere fatto valere davanti al giudice costituzionale, dell'accertamento dell'inosservanza delle regole relative al bilancio, nonché degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità delle disposizioni della legge di bilancio.

È già stata sottolineata la centralità del tema del bilancio sulla forma di governo e sull'equilibrio istituzionale tra gli organi costituzionali, in particolare tra Governo e Parlamento. Tenendo conto della previsione di un vincolo costituzionale di bilancio e la previsione di un controllo da parte del Giudice delle leggi al riguardo, si può allora intendere come il tema della giustiziabilità tocchi uno degli snodi cruciali della forma di governo, in quanto rende oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica<sup>64</sup>. Difatti la previsione di vincoli giuridicamente azionabili alle scelte finanziarie di bilancio riduce inevitabilmente lo spazio della negoziazione tra Esecutivo e Legislativo, inoltre rischia di ridurre progressivamente il ruolo delle opposizioni parlamentari e di irrigidire così la determinazione dell'indirizzo politico<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., pp. 104 e ss.

<sup>64</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in Rivista AIC, n. 3/2012, p. 2, come tale l'autore afferma che il problema della giustiziabilità dei limiti costituzionali al bilancio non possa essere ridotto ad una questione di carattere processuale, interna alle logiche del giudizio sulle leggi, ma debba essere bensì trattata come problema di diritto costituzionale sostanziale.

<sup>65</sup> Idem.

Il contesto istituzionale si trova peraltro di gran lunga mutato rispetto al passato: innanzitutto le decisioni finanziarie di bilancio si pongono ben al di là dei contorni del rapporto tra Governo e Assemblea parlamentare, infatti, come si vedrà *infra*, queste coinvolgono anche altri organi costituzionali, come la Corte dei conti, la Corte costituzionale ed il Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi ai sensi dell'art. 74 della Costituzione<sup>66</sup>. In secondo luogo, non solo tali questioni vanno oltre il mero rapporto tra Governo e Parlamento, ma oltrepassano gli stessi confini nazionali, dovendo il bilancio rispettare un equilibrio di matrice sovranazionale a seguito del rilevante potenziamento di *governance* dell'Unione Europea che, attraverso la Commissione ed il Consiglio, interloquisce con i governi degli Stati membri e impone a questi di tenere informate le Camere parlamentari nazionali delle politiche di bilancio<sup>67</sup>. Non è poi da dimenticare come la questione della giustiziabilità coinvolga in maniera decisiva il tema dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati, rendendo ancora più complesso il contesto<sup>68</sup>.

Se pertanto la questione comporta conseguenze da più punti di vista, è da sottolineare come le norme costituzionali relative al bilancio risentano di una coesistente difficoltà nell'essere fatte valere in via giudiziale, difficoltà tradizionali che non possono essere dette superate dalla riforma costituzionale del 2012. La prima è che a lungo l'equilibrio di bilancio è stato concepito come un obiettivo politico più che come un vero e proprio obbligo da far valere anche in sede giudiziale<sup>69</sup>.

Con riferimento all'originario art. 81 infatti, ed in particolare all'unica disposizione propriamente cogente del previgente comma IV sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, la Corte ha incontrato rilevanti difficoltà nel far garantire la giustiziabilità di tale norma<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>67</sup> A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria*, cit., p. 1176.

<sup>68</sup> Idem; si rinvia al Capitolo III per un approfondimento delle questioni di bilancio e delle autonomie finanziarie territoriali.

<sup>69</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 2; vedasi sul punto Capitolo I, par. n. 2, note nn. 211 e 219, la concezione dell'equilibrio quale obiettivo "politico" veniva asseverata dalla stessa Corte costituzionale con la pronuncia n. 1 del 1966.

<sup>70</sup> G. RIVOSACCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 19.

In via incidentale era molto arduo far valere la mancanza di copertura data la concreta difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione di leggi prive di copertura ma attributive di benefici o risorse<sup>71</sup>. È pertanto facile intendere come il giudizio in via d'azione sia naturalmente divenuto la via attraverso la quale fare valere l'art. 81 come parametro di costituzionalità<sup>72</sup>, presentando tuttavia da sempre una forte asimmetria tra i ricorsi proposti dal Governo rispetto a quelli delle Regioni<sup>73</sup>, una conseguenza alquanto logica considerando anche che le Regioni, ai sensi dell'art. 127 Cost., possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo qualora la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, un effetto alquanto difficile da dimostrare da parte delle Regioni con riferimento alle disposizioni costituzionali relative al bilancio<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 2.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 3, sul punto l'autore richiama quanto scritto da R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio": brevi considerazioni sulla natura giuridico economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012, p. 5, che sottolinea il valore inter-istituzionale, piuttosto che intersoggettivo, dell'obbligo di copertura, "rilevante ed efficace quindi nei rapporti fra i Poteri dello Stato più che fra privati; e pertanto, anche difficilmente giustiziabile"; in termini analoghi V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81*, cit., pp. 20-21; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 29-30, che rimarca il fatto che sia "molto più probabile che la problematica del rispetto dell'art. 81 Cost. si ponga nel confronto fra Stato ed autonomie, piuttosto che in quello fra privati e p.A. o privati tra di loro".

<sup>73</sup> G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 20, fa presente come i ricorsi in via principale - che ammontano a circa due terzi delle questioni sollevate con riferimento all'art. 81 - hanno avuto ad oggetto quasi sempre leggi regionali salvo qualche rara eccezione (come per la sentenza n. 1 del 1966). Questa tendenza accomuna la giurisprudenza più risalente a quella più recente relativa agli anni della crisi, essendo l'art. 81 - insieme all'art. 117 III co. - il principale parametro di controllo del rispetto dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica.

<sup>74</sup> Parafrasando la sentenza n. 33 del 2011 richiamata anche da G. SCACCIA, ult. op. cit., p. 3; sul punto cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 29, che propone di superare l'essenziale diversità tra il giudizio in via diretta promosso dallo Stato rispetto a quello appannaggio delle Regioni dando la possibilità anche a queste ultime di invocare il rispetto dell'art. 81 da parte statale, acutamente chiede: "se la garanzia è davvero reciproca, che senso ha mantenere, almeno in questo dominio, quella diversità di trattamento [...] dello Stato e delle Regioni che la dottrina ha sovente criticato?".

A testimonianza della difficile giustiziabilità delle regole relative al bilancio e del carattere tradizionalmente politico dell'equilibrio dei conti pubblici, vale la pena rimarcare che per lungo tempo il rispetto del precetto della copertura finanziaria delle leggi è stato di gran lunga materia del potere di rinvio del Presidente della Repubblica alle Camere in sede di promulgazione legislativa piuttosto che oggetto di delibazione da parte del Giudice delle leggi<sup>75</sup>.

È soprattutto negli ultimi anni che la domanda di giustiziabilità è aumentata sulla base di nuovi sviluppi dell'ordinamento, tra questi il fatto che l'attività finanziaria non è più subalterna all'attività amministrativa, ovvero strumentale all'attuazione del programma di governo ma assume un ruolo autonomo che si declina nella necessità di garantire il risanamento finanziario, la contrazione della spesa pubblica e la stabilità della moneta, soprattutto sulla base delle istanze provenienti dall'appartenenza all'Unione europea<sup>76</sup>. Ulteriore fattore decisivo in questa direzione è il fatto che, come già ricordato, l'attività pubblica finanziaria è regolata da fonti superiori a quelle nazionali, la finanza si configura oggi come una materia europea per effetto del legame che unisce le politiche economiche degli Stati membri e che impone che queste siano gestite unitariamente ad un livello sovranazionale<sup>77</sup>.

Non si può inoltre ignorare un ulteriore elemento decisivo per un maggior bisogno di giustiziabilità delle regole di bilancio, ovvero la condivisione della responsabilità degli obiettivi di finanza pubblica da parte di tutte le amministrazioni pubbliche - in particolare a seguito delle già esaminate modificazioni delle disposizioni costituzionali e della legislazione

---

<sup>75</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 19; G. SCACCIA, ult. op. cit., p. 3, precisa come questa costituisca bensì l'ipotesi più frequente di rinvio alle Camere da parte del Capo dello Stato, quasi a compensare lo strutturale deficit di controllabilità giuridica dell'art. 81 Cost.

<sup>76</sup> A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria*, cit., p. 1174.

<sup>77</sup> Idem, puntuale è in particolare il richiamo al semestre europeo, ciclo di coordinamento e di vigilanza delle politiche economiche e di bilancio per gli Stati membri; R. PEREZ, *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2011, pp. 1124 e ss., nella parte in cui soprattutto l'autrice sottolinea l'inevitabile attrazione delle decisioni economiche e di bilancio alla dimensione europea;



contabile - e dei rinnovati principi di coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci<sup>78</sup>.

Pur alla luce dei fattori appena richiamati e della riforma costituzionale del 2012, si può tuttavia ragionevolmente affermare che rilevanti difficoltà nel fare valere il vincolo di bilancio davanti alla Consulta siano rimaste: quanto al carattere tuttora “politico” dell'equilibrio di bilancio derivante dall'uso di espressioni vaghe ed indeterminate anche da parte del riformato art. 81, non sembra che questo possa costituire in realtà un ostacolo insormontabile alla giustiziabilità delle regole di bilancio<sup>79</sup>, tuttavia le difficoltà permangono dal punto di vista tecnico e processuale.

Oltre alle motivazioni richiamate *supra* con riferimento alla difficoltà di rinvenire un soggetto titolare di un interesse ad agire per far valere l'illegittimità costituzionale di una legge priva di copertura finanziaria, resta fisiologicamente ancora oggi una questione aperta quella della difficoltà di fare valere il vincolo di bilancio in via incidentale davanti alla Corte. Con specifico riguardo alla legge di bilancio poi, tale via sembrerebbe pressoché preclusa, in quanto, onde rispettare il requisito processuale della rilevanza ai sensi dell'art. 23 II co. l. n. 87 del 1953, l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale dovrebbe motivare di dover fare applicazione nel corso del

---

<sup>78</sup> A. CRISMANI, ult. op. cit., p. 1174

<sup>79</sup> M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 18 e ss., ha sottolineato che anche in presenza del non meno generico testo del previgente art. 81 la Corte ha saputo identificare alcuni precetti imperativi e giustiziabili (come appunto il principio di copertura finanziaria delle leggi). Certamente è necessaria, a detta dell'autore una certa cautela: l'uso da parte della Costituzione di concetti giuridici indeterminati, di clausole generali o di enunciati particolarmente vaghi, che in genere offre alla Corte un margine di manovra piuttosto esteso, talora ha infatti ostacolato l'esercizio del sindacato di costituzionalità, quanto meno per il carattere “politico” delle disposizioni di riferimento. L'autore richiama al riguardo la sente n. 81 del 2012, che continua a riconoscere l'insindacabilità dell'atto politico, tuttavia fa altresì presente che “l'argine della vaghezza o politicità dei parametri ha già dimostrato di non essere invalicabile in occasione della vicenda della sindacabilità dei presupposti dei decreti legge: quando, come accade per la necessità e l'urgenza menzionate dall'art. 77 Cost., la «*preesistenza di una situazione di fatto*» è menzionata da una norma costituzionale come presupposto di un atto normativo, essa «*costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto*» e in quanto tale è perfettamente sindacabile in sede di giudizio sulle leggi”, richiamando la pronuncia n. 29 del 1995; per un'approfondita analisi sul concetto di “atto politico”, della sua sindacabilità e della giustiziabilità delle disposizioni costituzionali vedasi L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in Rivista AIC, n. 1/2014, spec. pp. 5 e ss.

giudizio di tutte le disposizioni della legge di bilancio, operando queste in modo congiunto<sup>80</sup>.

Il tema coinvolge naturalmente la Corte dei conti - che risulta essere l'unico soggetto legittimato a far valere la violazione della regola dell'equilibrio<sup>81</sup> - e la sua limitata legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità, una questione tanto attuale quanto in via di sviluppo, pertanto meritevole di alcune precisazioni. Rinviando al Capitolo III per una trattazione specifica sul ruolo della magistratura contabile nella tutela dell'equilibrio di bilancio, in particolare a fronte delle arricchite competenze di controllo della Corte dei conti per la tenuta dell'intero sistema contabile pubblico, degli sviluppi asseverati dalla stessa Consulta e da interventi normativi innovativi in un'ottica di rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica<sup>82</sup>, si vogliono in questa sede anticipare alcuni elementi essenziali relativi alla legittimazione a sollevare questioni di fronte al Giudice delle leggi per il mancato rispetto delle regole costituzionali relative all'equilibrio di bilancio.

Come noto, l'accesso alla giustizia costituzionale è stato consentito con la sentenza n. 226 del 1976, per il vizio di mancata copertura delle leggi in sede di controllo preventivo sugli atti del Governo, ma di fatto tale via non è mai stata praticata<sup>83</sup>. Stante poi, a detta della Consulta, del carattere privo di giurisdizionalità degli altri tipi di controllo, l'accesso in via incidentale è stato costantemente negato, determinando l'irrimediabile effetto di costituire vere e proprie "zone franche" rispetto al sindacato costituzionale, in

---

<sup>80</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 4.

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Si avrà infatti modo di affermare come già con la riforma della l. n. 20 del 14 gennaio 1994, nonché ulteriori interventi normativi, le funzioni della Corte dei conti si siano adeguate alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa connessi, a loro volta, allo sviluppo del decentramento. Si avrà modo di analizzare come, a seguito della l. costituzionale n.1 del 2012 e del d.l. n.174 del 2012, volto a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica in particolare tra i livelli di governo statale e regionale onde garantire il rispetto dei vincoli finanziari, le competenze di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti regionali e locali si siano fortemente arricchite.

<sup>83</sup> G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 19, l'autore sottolinea il carattere critico di tale aspetto: nonostante la summenzionata esigenza sia stata ribadita più volte dalla stessa Corte, come ad esempio con la sentenza n. 384 del 1991, questa facoltà non è mai stata sfruttata lasciando così immutate le "strette" dell'accesso in via incidentale per impugnare le leggi di cui si lamenta la mancata copertura finanziaria.

particolare per quanto riguarda le norme statali che stabiliscono vincoli di indebitamento agli enti territoriali<sup>84</sup>.

Determinante da questo punto di vista si pone pertanto il giudizio di parificazione, quale spiraglio di accesso in via incidentale al giudizio costituzionale in quanto si svolge con le garanzie tipiche della giurisdizione contenziosa. Anch'esso tuttavia presenta dei limiti coessenziali quale quello inevitabile di sottoporre al sindacato della Corte le leggi soltanto una volta che gli effetti contabili ed amministrativi si siano prodotti, ovvero a consuntivo dell'esercizio finanziario, essendo tale tipo di giudizio volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto generale alla legge di bilancio<sup>85</sup>. Se in un primo momento la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parifica era stata riconosciuta solo con riferimento al bilancio dello Stato e di quello delle Regioni a statuto

---

<sup>84</sup> Idem, puntualmente l'autore richiama il tentativo della sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia che ha sollevato questione di costituzionalità di alcune disposizioni della Legge finanziaria del 2007 relative al cosiddetto "patto di stabilità interno". La questione fu dichiarata inammissibile per difetto di legittimazione del rimettente a sollevarla con la pronuncia n. 37 del 2011, con cui la Corte rimarca come la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo sia limitata a due ambiti specifici: quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, che si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, e quello del controllo preventivo di legittimità, per la quale la Corte ha rilevato che la funzione ivi svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. "Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti. La legittimazione dell'organo come giudice a quo è stata altresì giustificata anche in ragione dell'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero ad esso sottoposte per altra via". A detta della Consulta lo stesso non può dirsi per le altre forme di controllo come quello in esame nel caso di specie, che, come tale, non può essere considerato "attività giurisdizionale", "trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost."; vedasi anche G.L. CONTI, *Mantenere nel tempo il valore del giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, in AA. VV., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, (a cura di) C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 31 e ss.

<sup>85</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 5, al riguardo si può condividere quanto espresso dall'autore in merito ai possibili effetti di incostituzionalità: infatti, una volta chiusa la gestione ed effettuate le spese autorizzate, si può solo ipotizzare che la sentenza che censura l'incostituzionalità della disposizione normativa per il superamento del tetto al disavanzo obblighi lo Stato a iscriverne la quota eccedente il limite consentito come "posta passiva" nel bilancio dell'anno successivo a quello della pronuncia, con effetto assimilabile all'imposizione di una sanzione economica; sulla prima disciplina normativa del giudizio di parificazione vedasi il Capo IV del Regio Decreto n. 1214 del 12 luglio 1934.

speciale<sup>86</sup>, tale facoltà è stata estesa anche nei procedimenti riguardanti le Regioni ordinarie<sup>87</sup>.

Come già rilevato poco *supra* con riferimento alla previgente formulazione dell'art. 81, è il giudizio in via principale a comportare la maggior parte dei giudizi dinnanzi alla Corte costituzionale in materia di bilancio, permanendo, ancora oggi, il problema della forte asimmetria che questo strumento processuale dimostra nei confronti dei legittimati ad esperirlo, ovvero lo Stato e le Regioni. A quanto già detto è opportuno aggiungere, con riferimento alla preponderante fattispecie dell'impugnazione da parte dello Stato di leggi regionali, che la proposizione del ricorso non di rado rappresenta un atto di rilevante valenza politica, che risente come tale del grado di affinità esistente fra Governo e Giunta regionale, comportando l'assenza della reale garanzia che uguali violazioni delle regole di bilancio da parte di Regioni diverse siano identicamente rilevate<sup>88</sup>.

Ulteriore motivo di problematicità nel far valere giudizialmente il vincolo di bilancio è da legare alla difficile classificazione della violazione dell'equilibrio di bilancio, quasi come un *tertium genus* tra forma e sostanza: si discosta infatti dai vizi formali in quanto non pertiene al procedimento formativo dell'atto e, d'altra parte, non è pienamente assimilabile neppure ai vizi sostanziali, dato che involge il contenuto

---

<sup>86</sup> Vedasi le sentenze della Corte costituzionale n. 244 del 1995 e n. 213 del 2008.

<sup>87</sup> Ciò è dovuto in particolare dalle novità normative introdotte dal già menzionato d.l. n. 174/2012, che come notato da G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 20, ha già permesso alle sezioni di controllo regionali della Corte dei conti di sollevare in via incidentali questioni di costituzionalità in pronunce alquanto significative, tra cui la già citata n. 10 del 2016.

<sup>88</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., pp. 5-6, da rimarcare inoltre come il ricorso governativo si riveli talvolta "un'arma spuntata", in quanto le Regioni non sono sempre tempestive nell'approvazione dei rendiconti, inficiando ulteriormente l'efficacia e la giustiziabilità sostanziale dei vincoli costituzionali di bilancio, puntualmente l'autore afferma "come l'eventuale impugnazione di rendiconti approvati con ritardi tanto consistenti risulti scarsamente utile, se non controproducente, perché l'eventuale annullamento spinge l'ente regionale a indebitarsi ulteriormente per coprire erogazioni avvenute nelle more dell'approvazione del rendiconto poi ritenuto illegittimo". Al riguardo non può risultare irragionevole la risalente proposta, politica e dottrinale, di riconoscere alla Corte dei conti la legittimazione a ricorrere in via diretta, a prescindere dalla concreta applicazione della legge, contro leggi incidenti sugli equilibri finanziari, seppure possa sembrare alquanto incoerente all'ordinamento costituzionale, determinando la legittimazione di agire ad un organo non politico ma propriamente di garanzia.

normativo delle disposizioni per quanto riguarda i soli profili finanziari e contabili di queste<sup>89</sup>. Certamente, in questo precario equilibrio, la riforma costituzionale del 2012 ha dato una rilevante spinta verso il carattere sostanziale del vizio contrario ai criteri dell'art. 81, in quanto oggi espressione di un contrasto con norme costituzionali che pongono esplicitamente dei limiti di contenuto al governo dei conti pubblici<sup>90</sup>. Ciò vale a maggior ragione a fronte dell'ampliamento del termine di raffronto costituzionale da parte della legge rinforzata attuativa n. 243 del 2012, che costituisce, a detta della stessa Consulta<sup>91</sup>, un vero e proprio parametro di costituzionalità<sup>92</sup>.

Tanto logica quanto evidente, ma non per questo meno rilevante, è inoltre la non inusuale difficoltà relativa all'individuazione, all'interno della legge di bilancio e delle altre leggi di spesa, delle disposizioni specifiche che determinano in concreto la violazione del vincolo dell'equilibrio: con riferimento ad un limite quantitativo infatti tutte le disposizioni normative di spesa non sono fra loro differenziabili, perché nessuna, valutata singolarmente, è idonea a determinare tale violazione se non considerata insieme alle altre, rendendo pertanto evidente come non possa certo essere

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 16, il vizio in questione ha un'innegabile dimensione "quantitativa", che si concretizza nel momento in cui determina un disavanzo in misura superiore agli effetti del ciclo economico e contravviene pertanto alla regola del pareggio, "questa dimensione quantitativa del vizio, che viene ad emersione soltanto qualora le spese autorizzate nella legge di bilancio, unitariamente considerate, eccedano le complessive entrate in misura superiore alla correzione effettuata tenendo conto del ciclo economico, fa del controllo di conformità a Costituzione della regola del pareggio un giudizio esclusivamente fondato su evidenze matematico-contabili. Un giudizio, dunque, rispetto al quale la Corte non pare disporre di strumenti conoscitivi del tutto adeguati".

<sup>90</sup> G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 21, ben più del contrasto con il previgente IV comma dell'art. 81, che sembrava propendere per una classificazione più "procedurale" della violazione dell'equilibrio di bilancio.

<sup>91</sup> È la sentenza n. 88 del 2014 ad affermare il fatto che le disposizioni della legge rinforzata possono costituire sia l'oggetto che il parametro del sindacato da parte del Giudice costituzionale, in quanto capace di imporre alle autonomie territoriali dei limiti all'indebitamento; è inoltre da ricordare, come esposto nel Capitolo I della concreta definizione data dalla legge rinforzata a concetti cruciali proprio come lo stesso "equilibrio di bilancio".

<sup>92</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 17.

la Corte a stabilire discrezionalmente quali siano le misure di spesa da tagliare<sup>93</sup>.

Alla luce dei principali motivi di difficoltà che caratterizzano la pretesa di sottoporre il vincolo di cui all'art. 81 ad un controllo giurisdizionale da parte della Corte costituzionale, calzante è il punto di vista di chi ha definito tale vincolo come dotato di una “coercibilità ridotta”, valutandolo come una “norma di apertura” ai vincoli di bilancio di matrice europea più che come un vero e proprio parametro costituzionale azionabile a fronte di un vizio, una novità normativa volta a fornire una solida “sponda” alla pervasiva disciplina di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica<sup>94</sup>.

A completamento dell'esame della giustiziabilità del vincolo di bilancio è doveroso notare che, nonostante la legge costituzionale del 2012 e la legge rinforzata di attuazione prevedessero che le nuove regole sull'equilibrio finanziario entrassero in vigore solo in seguito (precisamente nel 2014 e nel 2016 per gli enti territoriali<sup>95</sup>), la giurisprudenza costituzionale si sia caratterizzata per un peculiare “anticipo” nell'applicazione dei più stringenti

---

<sup>93</sup> G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 17, da qui l'autore deduce la necessità di ritenere che la violazione della regola del pareggio debba sempre essere riferita a tutte le previsioni della legge di bilancio, alla legge considerata nel suo complesso. L'autore designa inoltre come questione rilevante quella dei potenziali effetti della dichiarazione d'incostituzionalità della legge di bilancio nel suo complesso, tenuto conto dell'essenziale delicatezza che tale atto legislativo riveste nel funzionamento dell'ordinamento e della complessiva tenuta delle finanze pubbliche. A testimonianza della pertinenza e continua attualità delle osservazioni formulate dall'autore, vale la pena rammentare, a distanza di qualche anno, come tali considerazioni non siano state estranee al dibattito relativo alla già menzionata ordinanza n. 17 del 2019. Considerazioni come le summenzionate determinano coerentemente la conclusione da parte dell'autore di affidare la tutela dell'equilibrio di bilancio alla politica e al controllo democratico piuttosto che ai giudici costituzionali.

<sup>94</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica, le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 25-26, l'autore giunge pertanto a reputare tale disciplina come una sorta di *soft law* che opera all'interno dello Stato apparato, giungendo così a conclusioni analoghe a quelle riportate nella nota precedente: non possono essere i giudici costituzionali a salvare le finanze pubbliche e a porre un ragionevole argine all'indebitamento, compito prettamente politico. Il ruolo della Corte resta tuttavia decisivo, in quanto giudice dei diritti e delle competenze inevitabilmente toccati dalle decisioni legislative di carattere finanziario.

<sup>95</sup> Ai sensi dell'art. 6 della l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012: “Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”. Ai sensi dell'art. 21, co. III della l. n. 243 del 24 dicembre 2012: “Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016”.

parametri costituzionali relativi al bilancio<sup>96</sup>. Nel periodo transitorio infatti la Corte, in casi in cui veniva invocato quale parametro l'allora ancora vigente IV comma dell'art. 81, non ha esitato ad anticipare gli effetti della riforma applicando di fatto il nuovo III comma, affermando la pervasività del vincolo di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle autonomie territoriali<sup>97</sup>. La giurisprudenza costituzionale inoltre pare "aver giocato d'anticipo" anche rispetto ai vincoli posti a carico di tutte le amministrazioni pubbliche ex art. 97<sup>98</sup>.

A dimostrazione di questa tendenza giurisprudenziale basti richiamare a titolo esemplificativo la sentenza n. 70 del 2012<sup>99</sup>, che, nel censurare alcune disposizioni normative di bilancio della Regione Campania che autorizzavano ad iscrivere a bilancio l'avanzo d'amministrazione presunto nell'esercizio finanziario precedente ad anno inoltrato e senza l'accertamento dell'effettiva sussistenza di tali somme, interpreta il principio della copertura finanziaria delle leggi ai sensi del previgente IV comma dell'art. 81 in modo severo ed estensivo sia dal punto di vista temporale che da quello della certezza dei mezzi usati<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Ci si riferisce dunque ai cambiamenti riguardanti le disposizioni di cui all'art. 81 della Costituzione Capitolo I, § 2.2.1, in particolare al passaggio dal previgente co. IV all'odierno III, con l'uso del verbo "provvedere" rispetto a "nuovi o maggiori oneri", di natura ben più cogente rispetto alla semplice "indicazione dei mezzi".

<sup>97</sup> N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, cit., pp.12-13.

<sup>98</sup> G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., p. 6; cfr. R. DICKMAN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio*, cit., p. 1, per cui tali decisioni sarebbero in realtà orientate dalle istituzioni europee.

<sup>99</sup> Sentenza pronunciata nell'imminenza dell'approvazione del disegno di legge di riforma dell'art. 81, censurando una legge di bilancio regionale per contrasto con l'obbligo di copertura ai sensi del previgente IV comma e con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica.

<sup>100</sup> G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore*, cit., pp. 6 e ss.; cfr. M. NARDINI, *La "tutela degli equilibri di bilancio" delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2012; a testimonianza del summenzionato approccio della Corte vedasi quanto espresso nel Considerato in diritto n. 2.1: "[n]ell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. [...] In altre parole, anche se la

Un simile atteggiamento da parte della Corte non può essere compreso prescindendo dalla situazione generale in cui la Consulta si trovava ad operare, ovvero, come noto, un periodo di particolare delicatezza per le finanze pubbliche. Il fatto che il Giudice delle leggi abbia operato in anticipo rispetto alla sostanziale entrata in vigore della riforma costituzionale dimostra più in generale come il sindacato della Corte sia condizionato dal contesto in cui opera e dalla centralità delle possibili conseguenze economico-finanziarie delle sue decisioni. Tali premesse hanno determinato una giurisprudenza non sempre regolare, in particolare in tutte le fattispecie che hanno coinvolto, all'interno del bilanciamento con le esigenze di contenimento della spesa, la garanzia dei diritti sociali costituzionali.

La questione della non costanza ed irregolarità della giurisprudenza costituzionale si è ciclicamente riproposta in particolare nei periodi di crisi economica ed è pertanto opportuno tenere a mente che non è certo un problema nuovo: valga come esempio il richiamo di una sentenza che ha destato forti critiche per le rilevanti conseguenze sulle casse pubbliche come la n. 240 del 1994, relativa all'incostituzionalità della "cristallizzazione" delle integrazioni al minimo delle pensioni diverse dalla prima nel caso di fruizione di più trattamenti pensionistici, in netta rottura con la precedente sentenza in tema previdenziale, la n. 243 del 1993, che, in estrema sintesi, dimostrava una sensibilità ben maggiore per le esigenze di bilancio<sup>101</sup>.

---

regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale".

<sup>101</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 6; G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, II ed., Milano, Giuffrè, 1995, p. 213, non esita ad usare termini forti, definisce tale pronuncia come "una infelice ripresa del populismo nella giurisprudenza della Consulta", ibidem pp. 215-218, l'autore rileva come il Giudice delle leggi abbia dimostrato una scarsa visione sistematica: non si era considerata la situazione degli individui andati in pensione dopo il 1983 che non vedevano integrate le proprie pensioni o gli stessi giovani alla ricerca di un primo lavoro penalizzati dall'esorbitante deficit statale; per un richiamo della giurisprudenza anche più risalente avente rilevanti conseguenze pubblico-finanziarie vedasi A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2015, pp. 583 e ss.; cfr. A.



## 1.2 L'irregolarità della giurisprudenza: l'esemplare confronto tra le sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015

Al fine di analizzare il carattere ondivago ed irregolare della giurisprudenza costituzionale con riferimento alla necessità di contenere le spese e di garantire il costoso *welfare*, le sentenze della Corte costituzionale nn. 10, 70 e 178 del 2015 forniscono, in un relativamente ristretto arco temporale, una delle manifestazioni più icastiche della varietà - e complessità - che caratterizza tale tipo di decisioni, pronunce che difficilmente si possono ricondurre a schemi sistematici che non presentino caratteri di contraddizione facendo prevalere ora le esigenze di bilancio, ora quelle dei diritti<sup>102</sup>. A commento dei summenzionati arresti giurisprudenziali molto è stato scritto. Queste sentenze coinvolgono infatti tematiche generali relative al ruolo stesso della Corte in ragione delle già sottolineate competenze che vanno ben oltre la mera attività giurisdizionale, ma che toccano, giocoforza, anche valutazioni di tipo politico, rispondendo in modo alquanto vario - se non in modo diametralmente opposto - ad una domanda fondamentale: se la valutazione del “costo” delle sentenze di accoglimento è un elemento che la Corte può (o deve) tenere in considerazione nel momento in cui esercita le sue funzioni di giudice delle leggi, sino a che punto deve tenerne conto<sup>103</sup>?

In questa sede ci si limiterà a presentare nei loro caratteri essenziali le richiamate sentenze sottolineandone le contraddizioni ed i possibili punti

---

ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, cit., pp. 311 e ss.

<sup>102</sup> Significative sono già le parole di primo commento come quelle di A. ANZON DEMMIG, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 679 e ss., che non esita a descrivere una giurisprudenza che ha mutato più volte repentinamente atteggiamento circa il peso da attribuire al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio nel sindacato di costituzionalità delle leggi con la pertinente immagine metaforica di una vera e propria “altalena”; così anche A. MORRONE, ult. op. cit., p. 582, rammenta come, con riferimento alle conseguenze finanziarie, l'analisi giurisprudenziale rischi d'immergersi in una panoplia di casi con andamento assolutamente ondivago, in un'alternanza di sentenze onerose e di pronunce improntate a *self restraint*, totalmente differenti in relazione al ciclo economico, alla congiuntura, alle crisi sociali, politiche ed economiche, e alla corrispondente legislazione d'emergenza.

<sup>103</sup> R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 307 - 329.

d'incontro, un'operazione che si rivela alquanto preziosa in una ricerca sul bilanciamento tra diritti ed esigenze di bilancio, dal momento che all'interno delle tre pronunce sono rinvenibili tutti gli schemi decisori astrattamente possibili<sup>104</sup>. Tali pronunce difatti dimostrano in maniera paradigmatica come il principio dell'equilibrio di bilancio, di cui al novellato art. 81, non riesca a trovare una collocazione certa nella più recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, non solo a causa dei diversi esiti di bilanciamenti che risentono degli eterogenei parametri evocati e contesti di riferimento, ma da diversità ben più radicate relative a differenti modi d'intendere il ruolo del principio in esame nei procedimenti decisionali attinenti a questioni di costituzionalità dal forte impatto economico<sup>105</sup>.

In merito alla quanto mai nota e ampiamente commentata sentenza n. 10 del 2015, si precisa sin da ora che ci si concentrerà in questo paragrafo solo sulle esigenze di bilancio e del rapporto di queste con la tutela dei diritti, rinviando *infra* ad un'apposita sezione l'analisi sui risvolti tecnici del differimento degli effetti della pronuncia di accoglimento e delle problematiche connesse in sede di giudizio *a quo*<sup>106</sup>.

La fattispecie riguarda in estrema sintesi l'illegittimità costituzionale della cosiddetta *Robin Tax*, introdotta dal d.l. 112/2008<sup>107</sup>. Tale tributo consisteva in un'addizionale del 5,5% all'imposta sul reddito delle società (Ires), a carico dei "soggetti che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro e che operano" in determinati settori energetico e petrolifero<sup>108</sup>. A seguito del

---

<sup>104</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 333-334.

<sup>105</sup> A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, cit., pp. 707 e ss.

<sup>106</sup> Si rimanda per la precisione al par. n 3.1.

<sup>107</sup> Come puntualmente precisato da S. SCAGLIARINI, *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax*, cit., p. 232, tale tributo deve il suo nome dal fatto di essere stato concepito con una dichiarata finalità solidaristica e redistributiva, volto, appunto come la nota figura del *folklore* britannico, a prelevare risorse da soggetti particolarmente avvantaggiati dalla situazione contingente e redistribuirle ad altri più svantaggiati. Per la precisione "il tributo mirava a colpire un reddito straordinario delle imprese petrolifere generato da una situazione congiunturale del mercato, tale per cui le società operanti nel settore si trovavano, per il livello dei prezzi, a realizzare ampie marginalità proprio nel momento in cui la crisi finanziaria cominciava a pesare in tutta la sua gravità sulle famiglie".

<sup>108</sup> Ai sensi dell'art. 81, co. XVI del d.l. n. 112/2008; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie*, cit., pp. 591 e ss., mette in risalto al riguardo la valenza politica della pronuncia, difatti: "la straordinarietà della situazione, derivante dagli extra-profitto

ricorso per il silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso da parte di una società operante nel settore di distribuzione del carburante, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, adita con ricorso, sollevava questione incidentale di legittimità della norma *de qua*<sup>109</sup>.

Quanto all'*iter* argomentativo percorso dal Giudice delle leggi<sup>110</sup> è da rilevare come, per prima cosa, la Corte ammetta la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore attraverso una specifica legislazione tributaria, difatti “non è del tutto implausibile ritenere che questo settore di mercato possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*”<sup>111</sup>. La Corte si concentra quindi sulla sussistenza di un nesso proporzionale tra mezzi e fini, rilevandone l'assenza: l'imposta non colpisce propriamente gli “extra profitti”, ma bensì concerne l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata nel mercato<sup>112</sup>. Inoltre, l'imposta è inidonea a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire: è dirimente notare

---

conseguiti nella congiuntura dagli operatori del settore petrolifero, aveva giustificato l'adozione di misure altrettanto straordinarie, per ritenute esigenze di equità fiscale, anche se il gettito previsto era stato destinato a finalità generali, e non alla riduzione del debito, o per reperire entrate da destinare ai contribuenti appartenenti alle fasce deboli”.

<sup>109</sup> Idem, l'autore sottolinea inoltre anche la delicatezza “normativa”, oltre che quella politica, sottesa alla controversia costituzionale, la disciplina impugnata è stata infatti oggetto di ripetute modifiche, che ne hanno alterato la struttura nel corso del tempo finché, nel 2011, il regime è stato trasformato in transitorio per i tre successivi periodi d'imposta; da rammentare come indica S. SCAGLIARINI, *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax*, cit., p. 232, che tra il 2009 e il 2013, la disciplina veniva più volte modificata, elevando la percentuale di imposizione ed ampliando la platea dei destinatari passivi.

<sup>110</sup> Come analizzato anche da L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2015, pp. 719 e ss.

<sup>111</sup> *Considerato in diritto* n. 6.4; vedasi il punto seguente n. 6.5 per il richiamo dei presupposti di fatto che legittimano l'intento perseguito dalla disposizione al vaglio di costituzionalità, occorre tuttavia “[o]ccorre allora verificare se i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice”.

<sup>112</sup> *Considerato in diritto* n. 6.5.1.

infatti che il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo risulta difficilmente assoggettabile a controlli efficaci, atti a garantire che non sia eluso<sup>113</sup>. Più che una vera e propria “addizionale” il tributo si rivela così una sostanziale “maggiorazione d’aliquota” sull’intero reddito d’impresa potenzialmente idonea ad operare in un orizzonte temporale che vada oltre la congiuntura economica, violando così i parametri costituzionali di cui agli artt. 3 e 53<sup>114</sup>.

A questo punto la Corte, in applicazione del principio di proporzionalità in senso stretto, anziché pronunciare una normale sentenza di accoglimento, ha proceduto a manipolare gli effetti nel tempo della sentenza, argomentando in quello che è di gran lunga il passaggio della pronuncia più celebre e che ha destato un inesauribile dibattito dottrinale<sup>115</sup>. È infatti nei punti nn. 7 e 8 dei *Considerato in diritto* che la sentenza si caratterizza per quello che è stato definito da alcuni “un elevato livello di realismo”<sup>116</sup>. La Consulta afferma di non poter “non tenere in debita considerazione l’impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l’eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti”, pertanto richiamando il proprio ruolo di “custode della Costituzione nella sua integralità” dichiara il dovere “di modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l’affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro”, per evitare così

---

<sup>113</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 6.5.3.

<sup>114</sup> *Considerato in diritto* n. 6.5.4; come notato da A. MORRONE, , *Le conseguenze finanziarie*, cit., p. 592, sono tre pertanto le ragioni che determinano in sintesi il giudizio d’incostituzionalità: 1) l’applicabilità della maggiorazione all’intero reddito d’impresa anziché ai “sovraprofiti”; 2) la mancata previsione di una delimitazione temporale dell’applicazione, o di meccanismi diretti a verificare il perdurare della congiuntura economica che la giustificava; 3) l’impossibilità per la disciplina di garantire che gli oneri fiscali non si traducessero in aumenti del prezzo al consumo (con conseguente c.d. traslazione dell’imposta).

<sup>115</sup> S. SCAGLIARINI, *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax*, cit., p. 232, sottolinea come la Corte abbia ricorso così ad una tecnica decisionale ormai “archiviata nel tempo”.

<sup>116</sup> A. PIN, E. LONGO, *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o realistico?*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2015, per i quali il realismo, quanto meno in questa decisiva parte della sentenza, pare più preponderante rispetto al criterio della proporzionalità; cfr. L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale*, cit., p. 719.

effetti ancora più incompatibili con la Costituzione rispetto a quelli che hanno determinato la pronuncia d'incostituzionalità<sup>117</sup>. Tali effetti sono dedotti dal possibile impatto dirompente sulle finanze pubbliche (circa nove miliardi di euro) della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata, conseguenze che, a detta della Corte, determinerebbero la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per rispettare i parametri di bilancio eurounitari<sup>118</sup>.

Così statuendo la Corte pone in essere un chiaro bilanciamento tra l'art. 53 e le esigenze di equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81, in tal modo presupponendo per la prima volta un uso prescrittivo della disposizione costituzionale relativa al pareggio di bilancio<sup>119</sup>. Non solo, la Corte richiama anche la necessaria tutela costituzionale dei diritti sociali affermando che “in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli” si determinerebbe “una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole” implicando “un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.”<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 7, nell'argomentare la necessità di evitare conseguenze di “maggiore incostituzionalità” la Corte richiama la pronuncia n. 13 del 2004, il riferimento a tale sentenza presenta alcuni margini di criticabilità, come notato da C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi?*, cit., pp. 17-18, il precedente richiamato dalla Corte infatti riguarda un caso in cui il semplice accoglimento, non “modulato” nel tempo, avrebbe effettivamente prodotto “una situazione *normativa* lesiva di interessi costituzionali, perché sarebbe venuta meno la competenza statale a distribuire i docenti fra le scuole senza che le Regioni fossero in grado di svolgere la medesima funzione”. Nel caso di specie invece un accoglimento semplice avrebbe comportato solo il venir meno dell'addizionale all'Ires, pertanto non una situazione maggiormente lesiva dei parametri costituzionali dal punto di vista normativo, ma solo di effetti materiali determinati da obblighi restitutori da parte dell'Agenzia delle entrate con un ingente impatto sulle finanze pubbliche.

<sup>118</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 8.

<sup>119</sup> A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie*, cit., pp. 577-578 e pp. 595 e ss. che come tale definisce la sentenza un vero e proprio spartiacque nella giurisprudenza costituzionale, l'autore sottolinea come tale innovativo esito da parte della Corte sia stato reso possibile in maniera determinante dalla costituzionalizzazione del vincolo di bilancio con la riforma del 2012. In questo senso la sentenza n. 10/2015 non farebbe altro che dare voce alla piena cogenza delle regole introdotte con la novella del 2012, la quale ha fornito valore prescrittivo al vincolo di bilancio.

<sup>120</sup> Così continua la sentenza nel punto n. 8 della motivazione in diritto, sottolineando anche che con un'eliminazione retroattiva della disposizione tributaria in questione si

È dirimente notare come in questa operazione la Corte ponga in essere una sorta di “bilanciamento atipico”, la Corte infatti non utilizza il bilanciamento nell’ambito del controllo di costituzionalità di una disposizione, ma usa questa tecnica per limitare gli effetti della decisione di accoglimento una volta accertata l’illegittimità costituzionale<sup>121</sup>. Alla luce di questa atipica operazione non è azzardato affermare che la pronuncia in esame è quella che più chiaramente manifesta il netto cambiamento avvenuto con riferimento al vincolo di bilancio: come già sottolineato in chiusura dello scorso capitolo, difatti, il parametro di cui all’art. 81 rappresenta un principio da bilanciare alla pari con la garanzia dei diritti sociali, abbandonando la tradizionale logica di bilanciamento ineguale, ma all’occorrenza assumendo un valore preponderante assimilabile quasi ad un potenziale “super-principio”<sup>122</sup>.

Sul punto, ad ulteriore testimonianza della “connessione bidirezionale” tra regole finanziarie e tutela dei diritti sociali, la sentenza fornisce anche la possibilità di notare come tra vincolo di bilancio e diritti sociali non debba per forza sussistere un confronto solamente “dialettico-antagonista”, nella prospettiva secondo cui le misure di eccessivo rigore rendono insufficienti i mezzi da destinare al *welfare*, ma anche “sinergico”: si può ricavare dalla pronuncia il principio per cui l’equilibrio del bilancio costituisce un bene fondamentale dello Stato, soprattutto in relazione alla tutela delle fasce di popolazione più deboli che più di altre fanno affidamento allo Stato sociale. Sono queste fasce della popolazione che sarebbero pregiudicate maggiormente dalle gravi conseguenze finanziarie che una pronuncia di

---

sarebbe realizzato anche un indebito vantaggio a favore di quegli operatori che erano riusciti a trasferire l’onere tributario sui consumatori finali, alla luce dell’impossibilità di un efficace controllo, con una discriminazione tra i diversi soggetti che operano nell’ambito dello stesso settore.

<sup>121</sup> G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., p. 2, questa operazione “non tiene conto dei principi contrastanti relativi alla misura legislativa oggetto di giudizio, ma, da un lato, dei parametri costituzionali violati dalla disposizione e, dall’altro, del principio dell’equilibrio di bilancio, che secondo la Corte rischia di saltare per effetto della decisione di accoglimento”, con la conseguenza che tecnicamente è dibattibile che si possa parlare di “bilanciamento” vero e proprio.

<sup>122</sup> Tale fenomeno è puntualmente descritto in modo particolarmente preciso da S. SCAGLIARINI, *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax*, cit., pp. 232 e ss. e da I. CIOLLI, *L’art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento*, cit.; vedasi Capitolo I § 3.1.

mero accoglimento avrebbe nel caso di specie e che imporrebbe l'adozione di ulteriori sacrifici economici e la riduzione delle pur scarse risorse a disposizione per il soddisfacimento dei bisogni sociali<sup>123</sup>.

È innegabile che in una tale prospettiva, la sentenza, assumendo il vincolo di bilancio quale parametro sostanziale del giudizio, si caratterizzi per l'apprezzabile considerazione del problema della sostenibilità dello Stato costituzionale<sup>124</sup>, tuttavia è altresì evidente che, in particolare nell'affermazione del presupposto dovere di evitare effetti "costituzionalmente peggiori", la Corte abbandoni il ruolo di controllore esterno delle decisioni di bilanciamento poste in essere dal legislatore secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza, per assumere un ruolo attivo nelle dinamiche dei bilanciamenti dei valori costituzionali, nel cui ambito si fanno rientrare sia le norme sostanziali che processuali<sup>125</sup>.

In questo modo sorge la questione d'individuare - sempre ammesso che ciò sia possibile - il criterio in base al quale la Corte può (o deve) decidere di passare dal ruolo di controllore dei bilanciamenti del legislatore a quello di bilanciatore delle regole inerenti ai propri giudizi<sup>126</sup>. Nella lettura della pronuncia n. 10/2015 sorge difatti l'interrogativo di quanto la Corte possa spingersi a derogare le "regole del gioco", pur se imposte dalla necessità di garantire la giustizia nel caso concreto, pertanto per ragioni di chiara

---

<sup>123</sup> A. CAROSI, *La sentenza n.10 del 2015 e i recenti orientamenti della Corte costituzionale italiana nel determinare gli effetti temporali delle decisioni coinvolgenti rilevanti interessi finanziari*, Trilaterale Lisbona 15 - 17 ottobre 2015, consultabile in [http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel\\_int/incontri.do](http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do); analogamente cfr. ID., *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., p. 106, in cui l'autore descrive in termini figurativi di "relazione geometrica convergente" le pretese soggettive sociali relative al *welfare* e le ragioni erariali che determinano la decisione di differire gli effetti temporali della sentenza nel caso della pronuncia n. 10 del 2015.

<sup>124</sup> In questo senso per A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie*, cit., pp. 597 e ss., la sentenza è da accogliere con favore in quanto contribuisce a colmare la distanza tra dimensione politica e strumenti economici necessari. A detta dell'autore la tutela dei diritti fondamentali deve essere costruita teoricamente e implementata in concreto considerando le dinamiche economico-finanziarie come variabili dipendenti e condizionanti, senza ridurre la Costituzione ad una decisione meramente finanziaria, ma allo stesso tempo senza intenderla come una tavola di diritti realizzabili ad ogni costo e senza limiti.

<sup>125</sup> A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, cit., p. 711.

<sup>126</sup> Idem.

equità<sup>127</sup>. In questa operazione di bilanciamento dettata dalla ricerca della giustizia del caso concreto si rischia di scaricare sul Giudice costituzionale valutazioni che sarebbero proprie del legislatore, ovvero di una maggioranza che dovrebbe poi rispondere politicamente delle proprie scelte<sup>128</sup>.

Nonostante infatti la presunta “necessità” espressa dalla Consulta, si concretizza il forte dubbio che la Corte abbia oltrepassato il limite delle “rime obbligate”<sup>129</sup>, ovvero abbia di fatto “scelto” in che misura attuare gli interessi costituzionali, senza fornire un adeguato impianto motivazionale al fatto che la scelta di limitare gli effetti della sentenza esclusivamente *pro futuro* sia dettata dalle disposizioni costituzionali di cui agli artt. dagli artt. 2, 3, 53 e 81<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> In questi termini A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie*, cit., p. 599, l'autore specifica che “di fronte alla specificità di posizione della Corte costituzionale, della peculiarità del sindacato di costituzionalità, della natura e delle tecniche del giudizio costituzionale, la questione non riguarda più solo l'*an*, ma il *quomodo*, ossia i limiti al potere dispositivo del giudice delle leggi”.

<sup>128</sup> Cfr. I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2015, pp. 702 e ss.; nei rapporti tra giudizio costituzionale e legislatore nel caso di specie cfr. C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi?*, cit., p. 33, l'autore afferma che questo possa mutare “senso”, “venendo utilizzato allo scopo di far salve le leggi, a scapito degli interessi di alcuni soggetti (pubblici o privati) e del giudice *a quo*, al quale viene detto che la legge *sarebbe* incostituzionale ma che la deve applicare”. Se infatti tradizionalmente il bilanciamento della Corte si pone “contro” il legislatore, nel senso che la prima controlla la ragionevolezza della valutazione del secondo, in questo caso, pur nella rilevata irragionevolezza della disposizione tributaria, la Corte usa il bilanciamento a favore del legislatore. Un simile ragionamento è riproponibile con riferimento ad un'altra sentenza che ha preso in considerazione le possibili conseguenze finanziarie di un accoglimento “secco”, ovvero la n. 155 del 2015, in materia di Imposta municipale propria (IMU), in cui, pur rilevando elementi d'illegittimità nel mancato rispetto da parte del legislatore del metodo pattizio necessario nel momento in cui si sottraggono delle competenze tributarie alle Regioni, la Corte dichiarava l'inammissibilità delle questioni demandando un intervento del legislatore.

<sup>129</sup> Con tale espressione si suole descrivere l'apporto normativamente innovativo del giudizio costituzionale, vedasi ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., pp. 236-237, nel rispetto delle competenze legislative gli effetti normativi innovativi che di fatto vengono introdotti dalle decisioni manipolative della Corte non dovrebbero costituire una “creazione” legislativa, ma bensì una “esplicitazione” ricavabile dal sistema costituzionale dell'ordinamento.

<sup>130</sup> C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi?*, cit., pp. 23 e ss., quanto affermato dalla Corte con riferimento alla necessità di una manovra aggiuntiva, al rispetto dei vincoli di matrice europea, al fatto che tali effetti finanziari avrebbero avuto pesanti conseguenze sulle fasce più deboli della popolazione e avrebbero comportato un indebito vantaggio agli operatori economici del settore in questione, non sembrerebbe supportato da un adeguato impianto probatorio, risultando quindi come valutazioni discrezionali che dovrebbero essere appannaggio del legislatore. Non vengono forniti dati né sul dato numerico relativo alla restituzione né sulla violazione dei parametri europei, non è inoltre argomentato il fatto che un accoglimento secco determinasse inevitabilmente uno squilibrio



In tal modo la Corte sembra “aver anticipato” (per non dire sostanzialmente “sottratto”) una decisione che spettava più propriamente alla discrezionalità del legislatore, sostituendosi ad esso nella valutazione del finanziamento delle prestazioni sociali risultante dal bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie, ovvero una scelta che senza dubbio spetterebbe in prima battuta alle previsioni di bilancio prese in Parlamento - tanto da essere sottratte, ai sensi dell’art. 75 Cost., allo stesso corpo elettorale tramite *referendum* abrogativo - e che la Corte dovrebbe sindacare solo attraverso un controllo di tipo “esterno”. Al riguardo peraltro sorgono anche dubbi sulla sostanziale capacità tecnica della Corte di valutare gli effetti sull’equilibrio di bilancio della propria pronuncia<sup>131</sup>.

Così procedendo, la Corte elabora quasi un nuovo modello di proporzionalità in cui il vincolo di bilancio riveste un ruolo del tutto nuovo e particolare, quello di una “super-norma” capace di modellare le relazioni giuridiche e le procedure costituzionali<sup>132</sup>. Il Giudice delle leggi dimostra in questo modo un’inegabile consapevolezza della ricaduta che i vincoli di

---

di bilancio e ci si è chiesti perché la (eventuale) futura manovra dovesse per forza pesare sulle fasce deboli, con conseguente violazione degli artt. 2 e 3 Cost; cfr. M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in Rivista AIC, n. 2/2015, pp. 9 e ss.

<sup>131</sup> C. PADULA, ult. op. cit., pp. 27 e ss., che richiama il legame del tema con la questione dell’istruttoria in sede di giudizio costituzionale, che potrebbe in parte risolvere le difficoltà per la Corte di valutare le conseguenze sul bilancio delle proprie sentenze; sul contenuto politico di tale decisione cfr. A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in Forumcostituzionale.it, 9 aprile 2015, spec. p. 7, in cui l’autore, con riferimento ad una maggiore visibilità della “componente politica” del sindacato di costituzionalità rispetto a quello giurisdizionale, richiama il già menzionato dibattito tra Kelsen e Schmitt.

<sup>132</sup> I. CIOLLI, *L’art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento*, cit., pp. 2 e ss.; ID., *L’equilibrio di bilancio è il convitato di pietra*, cit., pp. 706-707, in cui si sottolinea inoltre come, mai prima della sentenza in esame, il rispetto dell’equilibrio di bilancio era stato considerato un principio costituzionale capace di prevalere in modo assoluto sulle altre norme di valore costituzionale, come quelle che disciplinano il funzionamento stesso della Corte; ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., pp. 188 e ss.; si fa anche concreto il timore che era già stato espresso da L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., pp. 149 e ss., per la quale bisognava evitare che il novellato art. 81 assumesse quel ruolo “tiranno” in grado di prevalere su tutte le altre situazioni giuridiche riconosciute e protette dalla Costituzione, un’operazione che a detta dell’autrice si presenta come radicalmente sbagliata in quanto si declinerebbe in un bilanciamento tra realtà - come già sottolineato - del tutto disomogenee, mette in concorrenza il contenuto dei diritti con la “regolazione dei mezzi”.

bilancio hanno sulla realtà dei diritti e del determinante ruolo svolto dalle scelte di politica finanziaria all'interno del contenzioso costituzionale, tuttavia permangono forti preoccupazioni, oltre che con riferimento ad una possibile indebita "usurpazione" delle competenze legislative, relativamente alla possibile inadeguatezza degli strumenti a disposizione della Corte per svolgere valutazioni di tal fatta<sup>133</sup>.

Resta da interrogarsi sulle possibili vie alternative che la Corte avrebbe potuto intraprendere. Diversi autori hanno parlato della possibilità di pronunciare una sentenza additiva di principio, in cui il dispositivo avesse pronunciato l'incostituzionalità della disposizione in oggetto nella parte in cui non prevedeva un limite temporale<sup>134</sup> o nella parte in cui non includeva un meccanismo tale da limitare il prelievo della tassa solo sull'effettivo *surplus* dei ricavi incamerati dalle imprese di settore<sup>135</sup>. In questo modo la pronuncia avrebbe lasciato ai giudici e al legislatore la quantificazione degli obblighi restitutori, un'operazione certamente delicata ma del tutto corrispondente alle loro rispettive competenze<sup>136</sup>.

Quanto tuttavia al passaggio successivo, l'intervento del legislatore, sorge legittimamente più di qualche perplessità, specialmente a fronte della realistica ipotesi che un sollecito intervento da parte del Parlamento possa mancare, come spesso avvenuto negli anni<sup>137</sup>. Tenendo presente obiezioni simili è altresì ragionevole concordare con chi ha criticato la posizione di chi avrebbe preferito una sentenza "monito" al legislatore: la crisi politico-

---

<sup>133</sup> ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, ult. op. cit., p. 250.

<sup>134</sup> I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, pp. 9 e ss.

<sup>135</sup> P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forumcostituzionale.it*, 3 aprile 2015, p. 1.

<sup>136</sup> C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi?*, cit., pp. 31-32, l'autore sottolinea come tale operazione sarebbe stata caratterizzata anche da un certo grado di delicatezza politica, tuttavia un esito preferibile alla sostanziale "supplenza" messa in atto dalla Corte nei confronti del legislatore.

<sup>137</sup> M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione*, cit., p. 24, nota n. 90.

istituzionale che caratterizzava l'ordinamento italiano rendeva infatti difficile ipotizzare il successo di un'opzione del genere<sup>138</sup>.

Si può in conclusione affermare che la sentenza si sia caratterizzata per uno spiccato realismo, che traspare dal tenore della motivazione di questa alquanto innovativa pronuncia<sup>139</sup>, pur permanendo, in modo inequivoco, l'interrogativo sul potere decisionale dalla Corte, nonché i timori relativi al superamento dei limiti del suo ruolo di garanzia rispetto alla discrezionalità del legislatore.

Ad esiti per certi versi opposti rispetto alla sentenza appena analizzata perviene la pronuncia n. 70 del 2015, che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale del blocco biennale dell'indicizzazione delle pensioni - o "perequazione automatica", necessaria per adeguare il livello di previdenza a fronte della svalutazione economica e del mutamento del potere di acquisto della moneta - superiori a tre volte il minimo INPS disposto all'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, detto decreto "salva Italia", notoriamente parte di una manovra finanziaria diretta a ridurre la spesa pubblica negli anni di maggiore crisi finanziaria<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale*, cit., pp. 721-722, vero che si prospetta il concreto rischio che la Corte acquisisca un'eccessiva discrezionalità nel decidere quando far valere solo *pro futuro* l'effetto della propria sentenza, inoltre è altresì vero che il legislatore "avrebbe potuto ristrutturare l'imposta in termini costituzionalmente corretti, limitandola ai sovra profitti, e disponendone l'applicazione retroattiva; contemporaneamente, per il residuo da coprire, sarebbe potuto uscire dal piano delle imposte per agire, al fine di recuperare le restanti risorse venute a mancare, sul piano della riduzione della spesa inefficiente nell'ambito della *spending review*", tuttavia l'autore fa notare come l'esperienza dei moniti rivolti dalla Corte al legislatore si sia rivelata nel tempo alquanto deludente in particolare in quel contesto temporale (tra tutti è manifesto l'esempio dei disattesi appelli in tema di legge elettorale).

<sup>139</sup> Idem; come anche espresso da A. PIN, E. LONGO, *La sentenza n. 10 del 2015*, cit., per i quali la "sentenza n. 10 del 2015 ha raggiunto un elevato livello di realismo, visti i precedenti. E lo ha fatto in una maniera più trasparente di quanto accadeva in precedenza, quando la sua giurisprudenza si era allineata su posizioni di concretezza finanziaria forse al di là del dato costituzionale. Se questa sentenza è, perciò, creativa nel modo di usare la proporzionalità, essa si contrappone a interpretazioni costituzionali ugualmente orientate in base a preoccupazioni non semplicemente desumibili dal testo costituzionale".

<sup>140</sup> Si tratta del decreto avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, la misura riguardava tutte le pensioni superiori a 1217 euro al mese. Come rilevato da A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015, pp. 13-14, di pochi mesi prima è la "lettera dei due governatori della BCE" - già menzionata *supra* Capitolo I, § 2.1 - la quale richiedeva interventi strutturali per il

In estrema sintesi la disposizione normativa è stata annullata per contrasto con gli artt. 36, co I, e 38, co. II, assieme ai principi di solidarietà e di “eguaglianza sostanziale” di cui agli artt. 2 e 3, co. II. La motivazione in diritto si sofferma su un dettagliato *excursus* storico sulla normativa in materia e richiama un suo precedente, la sentenza n. 316 del 2010, che si era pronunciata sul blocco dell’indicizzazione delle pensioni più alte (superiori ad otto volte il minimo INPS) del 2007 senza dichiararne l’illegittimità costituzionale.

La Corte mette in rilievo la diversa finalità del blocco del 2007<sup>141</sup>, e sottolinea anche il carattere di “monito” rivolto al legislatore della sentenza del 2010 che statuiva la necessità che tali tipi di intervento fossero ragionevoli e proporzionali<sup>142</sup>. La Corte precisa infatti che nel caso precedente il blocco non violava il principio di uguaglianza, già il regime di perequazione era di per sé proporzionale, inoltre non era irragionevole in quanto non si aveva una riduzione quantitativa dei trattamenti ma solo un rallentamento del meccanismo perequativo per le pensioni più alte, mentre “la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d’acquisto delle pensioni”<sup>143</sup>.

---

risanamento dei conti pubblici, pertanto con interventi dello stesso tenore della disposizione in esame in ambito previdenziale.

<sup>141</sup> Al *Considerato in diritto* n. 6 si precisa che: “si trattava - come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2007 - di una misura finalizzata a concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità, a seguito, dell’innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico[...]”.

<sup>142</sup> Nella medesima sezione della motivazione in diritto il Giudice costituzionale afferma: “[i]n tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell’osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l’azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato[...]. Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità”.

<sup>143</sup> *Considerato in diritto* n. 9.

Nel caso di specie non solo il blocco ha una durata diversa e colpisce pensioni meno elevate, ma non risultano neppure sufficientemente argomentate le motivazioni di una tale misura dato che “[l]a disposizione concernente l’azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell’art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, 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”<sup>144</sup>.

La sentenza desta sicuramente rilievi critici con riferimento alla costruzione teorica del diritto costituzionale alla previdenza, in particolare per quanto riguarda l’affermato collegamento logico tra diritto soggettivo del singolo lavoratore alla retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro (art. 36), ed il diritto - collettivo e solidaristico - dei lavoratori che siano “preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita” (art. 38, co. II), un collegamento che si traduce in un adeguamento automatico e costituzionalmente necessario, non suscettibile di apprezzamento politico legislativo e che risponde a bisogni soggettivi o ad esigenze di protezione collettiva<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Punto n. 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>145</sup> A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio*, cit., pp. 6 e ss., a detta dell’autore, la dimensione collettiva e solidaristica del sistema previdenziale viene attratta a quella del diritto soggettivo alla retribuzione, provocando una “neutralizzazione” delle decisioni politiche incidenti in questo ambito: si fa pertanto avanti la tendenza ad accentuare una concezione individualistica e spoliticizzata dei diritti fondamentali, abbandonando il modello dell’*homme situé* nelle sue relazioni sociali (vedasi Capitolo I, § 1) e badandosi sul modello dell’individuo isolato. In questo modo peraltro, nel caso di specie, l’autore rileva come i beneficiari della pronuncia non siano solo i titolari di “pensioni basse”, ma anche la platea di quanti dispongono di pensioni ben più alte. In questo modo emergono delle critiche all’applicazione del principio di eguaglianza sostanziale richiamato dal giudice costituzionale: la Corte infatti considera i “lavoratori” ex art. 38 come “una classe di soggetti unitaria, all’interno della quale è censurata la scelta del legislatore di distinguere tra coloro che continuano a godere dell’adeguamento (sotto la soglia del triplo del minimo vitale) e quanti (tutti quelli sopra la soglia del triplo) che ne patiscono il taglio per due anni”. In questo modo la decisione non equipara davvero situazioni eguali, all’interno dell’unitaria categoria dei “lavoratori”, infatti, i beneficiari dei trattamenti versano in situazioni differenti dato dall’ammontare della pensione, che è peraltro il presupposto della stessa legislazione, nella quale quelle posizioni sono mantenute distinte per fasce. Seppure quindi l’intervento additivo sia giustificato per finalità di maggior tutela nei confronti di soggetti “deboli”, in realtà comprende tutti senza nessuno escluso, solo perché pretermessi dalla norma impugnata.

Non è esente da critiche neppure il richiamo del precedente relativo alla sentenza n. 316 del 2010, concepito quale espressione di un coerente sviluppo del medesimo ragionamento e definito alla stregua di un “monito inascoltato” da parte del legislatore<sup>146</sup>. Per la verità la sentenza n. 70 del 2015 si distacca in maniera netta dal precedente nella parte in cui quest’ultimo affermava in modo esplicito che “[d]al principio enunciato nell’art. 38 Cost., infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell’adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici”<sup>147</sup> ed è peraltro dibattibile se quanto affermato nella sentenza del 2010 costituisca un vero e proprio “monito” (la Corte infatti si è pronunciata nel 2010 su una diversa normativa e in un differente contesto finanziario)<sup>148</sup>.

Ai fini della presente dissertazione, tuttavia, si ritiene opportuno concentrarsi propriamente su altri aspetti, concernenti specialmente il ruolo dell’equilibrio di bilancio all’interno del bilanciamento in esame. A fronte del medesimo bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti, la Corte sembra pronunciarsi, a pochi mesi di distanza, in maniera antitetica rispetto

---

<sup>146</sup> *Considerato in diritto* n. 10.

<sup>147</sup> *Considerato in diritto* n. 3.1.

<sup>148</sup> In questo senso A. MORRONE, ult. op. cit., pp. 9-10; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in Quaderni costituzionali n. 3/2015, p. 701; cfr. A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in Rivista AIC, n. 2/2015, che rileva un ulteriore profilo d’incongruenza nella giurisprudenza della Corte confrontando la presente sentenza con le pronunce relative ai blocchi degli stipendi pubblici nei settori non contrattualizzati ritenuti non costituzionalmente illegittimi (sent. n. 304/2013 sul personale diplomatico; sent. n. 310/2013 sui docenti universitari; sent. n. 154/2014 sul personale della Guardia di finanza) e richiamando anche la già menzionata giurisprudenza che ha dichiarato l’illegittimità di analoghi blocchi per gli stipendi dei magistrati (v. *supra* nota n. 55). Tenendo presente anche la sentenza n. 10/2015, l’analisi delle pronunce dimostra che, a fronte di una situazione finanziaria delicata, la Corte identifica per quattro categorie - i pensionati, i dipendenti pubblici non contrattualizzati, i magistrati, i contribuenti - quattro diversi regimi nella distribuzione dei sacrifici; in senso contrario di continuità con il precedente del 2010; cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in Federalismi.it, n. 10/2015, pp. 2 e ss., secondo l’autore la disposizione oggetto del sindacato della Corte “è volto a paralizzare il meccanismo perequativo, a rendere cioè definitiva una riduzione quantitativa della garanzia di adeguatezza della prestazione previdenziale che non sia né espressiva di una *ratio* redistributiva del sacrificio imposto, né volta a rimediare a situazioni disomogenee, né collegata a sicuri *margin*i di resistenza rispetto al fenomeno inflattivo”. Tali condizioni invece erano state ritenute sussistere con la sentenza n. 316 del 2010 avente ad oggetto l’azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti superiori a otto volte il minimo INPS.

alla sentenza n. 10/2015, adottando un approccio completamente diverso e privilegiando del tutto le istanze dei diritti con una sentenza di accoglimento pieno che avrebbe portato ad una nuova spesa di ingentissime proporzioni - ben maggiori rispetto alle conseguenze finanziarie che l'innovativo schema decisionale della sentenza n. 10/2015 si era prefissato di evitare - se non fosse intervenuto *a posteriori* il legislatore<sup>149</sup>.

Da questo punto di vista spicca il fatto che, in piena discontinuità con la sentenza n. 10/2015, la pronuncia sembri ignorare il parametro di cui all'art. 81, trascurandone qualsiasi valenza prescrittiva<sup>150</sup>. Se con la pronuncia n. 10/2015 il periodo di crisi economica era stato richiamato onde giustificare il ricorso al parametro di cui all'art. 81 nonostante questo non fosse neppure richiamato negli atti introduttivi, con riferimento al medesimo contesto che rendeva notorio il fine di riduzione dei costi relativo alla disposizione in questione, la Corte si limita a rilevare una motivazione insufficiente che non lascia emergere dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento<sup>151</sup>.

Il Giudice delle leggi nella sostanza sembra affermare il diritto previdenziale in termini quasi assoluti da qualsiasi considerazione relativa alle risorse finanziarie disponibili, distaccandosi da quella giurisprudenza, che in particolar modo per i diritti sociali di prestazione, ha sin da tempi risalenti distinto tra il riconoscimento delle situazioni soggettive e la loro concreta attuazione, un'attuazione discrezionalmente modulabile dal legislatore tenendo presente proprio la concreta disponibilità di risorse

---

<sup>149</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 335 e ss., conseguenze che, a detta dei più aspri critici, l'Avvocatura dello Stato avrebbe dovuto sottolineare maggiormente; cfr. A. MORRONE, ult. op. cit., p. 3, se infatti, nel caso della questione relativa alla *Robin tax*, la restituzione dell'imposta avrebbe comportato una spesa di circa 6.3 miliardi, le conseguenze relative alla pronuncia di accoglimento n. 70/2015 avrebbero comportato un mancato risparmio di oltre 21 miliardi; quanto all'intervento successivo del legislatore e l'adozione del d.l. n. 65/2015 vedasi *infra*.

<sup>150</sup> *Ibidem*, pp. 7 e ss.; da richiamare anche il parere di autori come M. LUCIANI, *Diritti Sociali e Livelli Essenziali*, cit., p. 10, per il quale le critiche di incoerenza tra la sentenza n. 10 e n. 70 del 2015 dovrebbero tenere conto del fatto che la diversità potrebbe spiegarsi tenendo conto delle differenti situazioni soggettive in gioco nell'uno e nell'altro caso: da una parte infatti diritti economici, dall'altra diritti sociali.

<sup>151</sup> *Ibidem*, pp. 13 e ss., per l'autore manca una piena consapevolezza del nuovo vincolo di bilancio di cui al riformato art. 81.

economiche<sup>152</sup>. Manca in questo caso quella prospettiva che si poteva già cogliere nella sentenza n. 10/2015, e che verrà resa esplicita in seguito dalla Corte<sup>153</sup>, dell'equilibrio di bilancio inteso non come un freddo dato contabile, ma come il mezzo attraverso cui porre in equilibrio i diritti e funzionale a garantirli in concreto<sup>154</sup>.

Alla luce di questa discontinuità tra le due summenzionate pronunce, i commenti della dottrina possono essere figurativamente ricondotti alla forma di un “chiasmo”, tra chi ha aspramente criticato l'una e lodato la seconda e viceversa, ritenendo di poter identificare nell'un caso una Corte “realista” o “timida”, nell'altro una Corte “irresponsabile” o “coraggiosa”<sup>155</sup>. Non può stupire pertanto che, da una parte, anche questa sentenza sia stata oggetto di critiche analoghe a quella relativa alla *Robin tax* circa la presunta usurpazione da parte della Corte di poteri che spetterebbero al potere politico e la sostanziale violazione dell'art. 28 della legge n. 87/1953 in merito al bilanciamento tra diritti dei cittadini e le risorse finanziarie disponibili<sup>156</sup>, dall'altra è stato parimenti affermato che la pronuncia presenterebbe il pregio di affermare come il parametro di cui

---

<sup>152</sup> A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico*, cit., p. 3.

<sup>153</sup> Si rinvia sul punto al Capitolo seguente con riferimento al bilancio inteso come “bene pubblico”.

<sup>154</sup> A. BARBERA, ult. op. cit., p. 3.

<sup>155</sup> A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015*, cit., p. 698; L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 50-51; come rilevato da P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2015, parte II, pp. 354 e ss., la pronuncia costituisce senza dubbio una forte affermazione del ruolo della Corte nel sindacato delle scelte di bilanciamento del legislatore, infatti: “definito un valore di equilibrio verso cui deve tendere il bilancio pubblico (e dello Stato, in particolare), la composizione interna di questo equilibrio e la distribuzione delle risorse utilizzabili per sostenere l'evoluzione dinamica dei diritti a prestazioni sociali (pensionistiche nel nostro caso) costituisce una specifica scelta legislativa che può, anzi deve, essere oggetto di uno scrutinio di conformità a Costituzione, ove la gerarchia dei valori direttamente tutelati dalla Carta appaia violata. E questo scrutinio non può spettare che alla Corte. Dunque: il punto in discussione non è l'esistenza di risorse che in atto non ci sono, che non spetta alla Corte valutare, ma la distribuzione ragionevole e motivata, di quelle che ci sono. E in questa distribuzione, la cognizione della Corte è piena”.

<sup>156</sup> A. BARBERA, ult. op. cit., p. 3.



all'art. 81 non costituisca alcun "super-valore" costituzionale capace di prevalere in modo assoluto sui diritti che comportino oneri finanziari<sup>157</sup>.

Al di là dei diversi giudizi di merito che è possibile dare alla pronuncia in esame, resta evidente il fatto che la sentenza n. 10 e n. 70 del 2015 non sembrerebbero poter coesistere in termini di coerenza metodologica: è riscontrabile una netta differenza nell'approccio e nel criterio di risoluzione della questione<sup>158</sup>. Se la sentenza n. 10 applica con linearità il criterio della proporzionalità, esplicitandone gli ordinari passaggi logici<sup>159</sup>, la pronuncia successiva n. 70, ricostruendo la storia della normativa in materia, non applica il medesimo schema<sup>160</sup>.

Il canone della proporzionalità è stato applicato in modo decisivo per la modulazione degli effetti temporali della sentenza nel caso relativo alla *Robin tax* ed è doveroso, in sede di comparazione di tale pronuncia con la successiva n. 70/2015, sottolineare il fatto che sia stato da più parti rilevato come tale tecnica non fosse percorribile in questo secondo caso: il blocco della rivalutazione dei trattamenti pensionistici era limitato soltanto ad un biennio, le norme avevano cessato il loro periodo di operatività, pertanto, se nel caso della sentenza n. 10 poteva essere riconosciuta una "parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima" (*Considerato in diritto* n. 7), lo stesso non si

---

<sup>157</sup> G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015*, cit., p. 4; analogamente anche P. DE IOANNA, *La nuova disciplina costituzionale dell'equilibrio del bilancio pubblico: un'analisi introduttiva*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti*, cit., p. 410-411, la Corte, con la sentenza n. 70 del 2015 e con la pronuncia n. 7 del 2017 (sulla tutela delle posizioni degli iscritti alle casse pensionistiche privatizzate), chiarisce che l'equilibrio non è un "super-valore", in quanto posto da una norma di natura tecnica non conoscibile all'interno della cognizione contenziosa.

<sup>158</sup> A. PIN, E. LONGO, ult. op. cit., pp. 698 e ss., che sottolineano come tali differenze siano sintomo di un'incertezza che finisce per delegittimare la Corte.

<sup>159</sup> Quanto all'applicazione del criterio della proporzionalità è noto - e lo si è anche riportato nello scorso capitolo - come non sia riscontrabile nel nostro ordinamento (sia per quanto riguarda la giustizia costituzionale sia lo stesso diritto amministrativo) uno schema pacificamente condiviso del *test* di proporzionalità, identificando alle volte tre o quattro passaggi, vedasi M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit.; nel caso della sentenza n. 10 cfr. L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale*, cit., pp. 718 e ss., che richiama i passaggi logici riscontrati nella motivazione in diritto della sentenza: la Corte prima di tutto verifica la legittimità del fine perseguito dal legislatore, quindi verifica la sussistenza tra i mezzi ed i fini, verifica pertanto la necessità della misura ed infine svolge un giudizio di proporzionalità in senso stretto.

<sup>160</sup> A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015*, cit., p. 700.

sarebbe potuto verificare con il caso di specie vista la non definitività delle disposizioni normative in questione<sup>161</sup>.

In termini più generali, la netta differenza che ha caratterizzato questa pronuncia rispetto alla n. 10/2015 ed il potenziale impatto di carattere travolgente sull'erario sono testimoniati dal tenore delle proposte che sono seguite in sede politica: la reazione parlamentare ad una decisione di tal fatta ha portato alla proposta in Senato di un disegno di legge, il d.d.l. n. 1952, che proponeva rilevanti modifiche alla l. n. 87 del 1953 alla l. n. 196 del 2009<sup>162</sup>. In estrema sintesi si proponeva - tramite la sostituzione del comma XIII dell'art. 17 della l. n. 196 del 2009 - di subordinare di fatto l'attuazione di pronunce di accoglimento ad iniziative legislative da parte del Governo che ne avrebbe dettato modalità e tempi per assicurare il rispetto dell'art. 81<sup>163</sup>. Si intendeva poi rafforzare i poteri istruttori della Corte al fine di dare piena contezza degli effetti finanziari delle proprie decisioni, introdurre l'istituto delle *dissenting opinion* e dare copertura positiva al potere della Corte di modulare gli effetti temporali delle proprie pronunce<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015*, cit., p. 3, puntualmente l'autore sottolinea che "tale delimitazione avrebbe determinato in concreto proprio ciò che nel caso di specie viene sanzionato dalla Corte, cioè la definitiva soppressione dell'adeguamento per il periodo di tempo già disciplinato dalla legge"; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., p. 23; A. PIN, E. LONGO, ult. op. cit., pp. 701-702; M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 57.

<sup>162</sup> Intitolato "Modifiche alla legge 11 marzo 1953, n. 87, e alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale", a firma Lanzillotta e altri senatori appartenenti alla maggioranza, comunicato alla presidenza del Senato il 9 giugno 2015. Il legame diretto con la sentenza n. 70/2015 era reso esplicito dalla stessa relazione di accompagnamento che faceva menzione dell'allarme che aveva destato nel Governo, nell'Unione europea, nonché nella stessa dottrina; per un'approfondita analisi del disegno di legge vedasi A. TORTURRO, *Un tentativo di riforma del diritto processuale costituzionale a seguito della sentenza n. 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 89 e ss.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 90; Cfr. R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie*, cit., p. 319, che esprime dubbi sulla legittimità costituzionale di una norma "nella misura in cui gli effetti delle sentenze di accoglimento sarebbero risultati, in tal modo, sospensivamente condizionati rispetto all'adozione di successivi (e pur sempre eventuali) provvedimenti legislativi".

<sup>164</sup> A. TORTURRO, ult. op. cit., pp. 90 e ss.; la proposta di prevedere la possibilità di pubblicare in calce "opinioni dissenzienti" era sorta in particolare a fronte dell'emersione di una spaccatura a metà del collegio in sede di decisione della sentenza in commento, il cui esito sarebbe stato determinato solo dal voto decisivo del Presidente; in termini critici

Per completezza è inoltre da menzionare il d.l. n. 65 del 21 maggio 2015<sup>165</sup>, decreto formalmente attuativo della pronuncia *de qua*, ma in sostanza volto a circoscriverne gli effetti, modulando le restituzioni delle somme illegittimamente non erogate nel biennio in questione<sup>166</sup>. I dubbi di legittimità del suddetto decreto hanno trovato riscontro nella sollevazione in via incidentale della questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte, la quale, con sentenza n. 250 del 2017, facendo fortemente riferimento al necessario bilanciamento tra gli interessi costituzionali, afferma la correttezza della scelta del legislatore, sottolineando gli elementi normativi di discontinuità rispetto alla disciplina dichiarata incostituzionale dalla n. 70: la nuova disciplina - riconoscendo una perequazione in misura decrescente anche ai trattamenti pensionistici, in precedenza esclusi dalla normativa censurata, compresi tra quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a sei - costituisce per la Corte uno strumento idoneo a garantire quella proporzionalità ed adeguatezza che aveva ritenuto mancare nel bilanciamento sindacato in precedenza<sup>167</sup>.

È da sottolineare come i commentatori abbiano criticato la presente sentenza sotto plurimi punti di vista, in particolare con riferimento alla presunta continuità, affermata dalla Corte, della pronuncia con il precedente della n. 70/2015, dalle cui conclusioni in realtà la Consulta sembrerebbe cercare di “smarcarsi”<sup>168</sup>.

---

all'introduzione delle c.d. *dissenting opinions* cfr. I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra*, cit., p. 704.

<sup>165</sup> Convertito con legge n. 109 del 17 luglio 2015.

<sup>166</sup> A. TORTURRO, *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: “nuovi” poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in Forumcostituzionale.it, 22 dicembre 2015, p. 4; per le immediate critiche al decreto legge vedasi M. ESPOSITO, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 2/2015.

<sup>167</sup> Vedi in particolare il punto n. 6.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>168</sup> Questi sono i termini utilizzati dalla precisa critica, cui si rinvia, espressa da G. GRASSO, *Giudice costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in Giurisprudenza costituzionale, fasc. n. 6/2017, pp. 2647 e ss., per il quale “non si può non notare allora la grande distanza della sent. n. 250 del 2017 dalla sent. n. 70 del 2015, segno di una frattura profonda nella giurisprudenza costituzionale, come se nel biennio appena trascorso, dall'una all'altra pronuncia, si fossero succedute in realtà due “distinte” Corti e, nel continuare la metafora, le

Ulteriore esempio della varietà che contraddistingue il bilanciamento tra diritti sociali di prestazione ed esigenze pubbliche finanziarie è offerto da un'ulteriore nota sentenza del medesimo anno, la n. 178, la quale presenta sicuramente delle criticità, ma che tuttavia, come si avrà modo di sottolineare, può essere interpretata come l'affermazione di un punto di equilibrio tra gli antitetici approcci manifestati con le sentenze nn. 10 e 70 del 2015.

La pronuncia n. 178/2015 ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 39 Cost., del reiterato blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego<sup>169</sup>, nel farlo la Corte limita gli effetti della decisione di accoglimento attraverso la pronuncia di un'incostituzionalità di tipo "sopravvenuto", in ragione di un ricercato bilanciamento con le esigenze di natura finanziaria, ovvero di equilibrio di bilancio di cui al più volte richiamato art. 81<sup>170</sup>. La contestuale vicinanza temporale e la tecnica decisoria della Corte lasciano facilmente intendere come l'esame della

---

istanze compromissorie che sono sembrate prevalere nella sent. n. 250 del 2017 avessero ricomposto, ancora più del contrasto che si era determinato, con la sent. n. 70 del 2015, tra il Giudice costituzionale e il Governo, qualche divisione all'interno del Collegio, tra teoria della Costituzione, sua concreta interpretazione e politica costituzionale" (p. 2655); analogamente S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 338-339; A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, spec. pp. 60 e ss., in cui l'autore afferma che la presente sentenza non avrebbe che "commutato la propria sentenza precedente di annullamento «secco» in una decisione bisognosa di attuazione legislativa".

<sup>169</sup> Per la precisione tale blocco risultava da un quadro normativo molto complesso: dall'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); dall'art. 1, comma 453, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e dall'art. 1, comma 254, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015). Tutte le summenzionate disposizioni normative risultavano legate dal dichiarato obiettivo di contenimento della spesa (*Considerato in diritto* n. 7), una finalità comune che ne determinava il susseguirsi senza soluzione di continuità e pertanto un esame da parte della Corte secondo una prospettiva unitaria.

<sup>170</sup> M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 39;

sentenza sia strettamente legato alle summenzionate di poco precedenti dello stesso anno<sup>171</sup>.

In sintesi, il Giudice delle leggi respinge le questioni d'illegittimità dei provvedimenti legislativi con riferimento all'art. 53 Cost. che assimilavano le misure oggetto di contestazione ad un prelievo di carattere tributario, così anche le censure relative al presunto carattere discriminatorio della misura tra pubblico impiego e lavoro privato<sup>172</sup>. La Corte si focalizza in seguito sul bilanciamento tra i diritti di cui agli artt. 39, co. I, 36 co. I, Cost. e l'interesse collettivo al contenimento della spesa, che richiede peraltro di "essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica»", rimarcando d'altra parte la maggior vincolatività di tale obiettivo a seguito dell'introduzione in Costituzione dell'obbligo del pareggio di bilancio (*rectius* "equilibrio")<sup>173</sup>.

È proprio sulla base di questo bilanciamento e di alcuni citati precedenti che la Corte procede ad una sorta di "spacchettamento" delle questioni di legittimità, ricavando la legittimità del blocco relativamente al triennio

---

<sup>171</sup> Un legame già emerso dai primissimi commenti, peraltro molto critici della sentenza, cfr. R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta?»*, in *Forumcostituzionale.it*, 1 settembre 2015; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi*, in *Questione Giustizia*, 27 luglio 2015, consultabile in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it); M. MOCCHIGIANI, *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2015.

<sup>172</sup> Al *Considerato in diritto* n. 9.1 la Corte precisa come non si possa in questo caso parlare di tributo: "Le caratteristiche delle misure impugnate, che si traducono in un mero risparmio di spesa e non si atteggiano come decurtazione definitiva del patrimonio del soggetto passivo e come atto autoritativo di carattere ablatorio, diretto a reperire risorse per l'erario, divergono dagli elementi distintivi del prelievo tributario [...]. Gli elementi indefettibili della prestazione tributaria, enucleati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, si identificano, per un verso, nella presenza di una disciplina legale, finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico. Per altro verso, a definire la natura tributaria concorre l'elemento teleologico. In particolare, le risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, idoneo a porsi come indice della capacità contributiva, devono essere destinate a «sovvenire le pubbliche spese»". Inoltre non è configurabile alcun *vulnus* costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 2, in quanto, come specificato nel *Considerato in diritto* n. 9.2, il blocco in questione "persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che «opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica», ed è necessario tenere conto delle permanenti differenze tra lavoro pubblico e privato; cfr. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., pp. 42-43.

<sup>173</sup> *Considerato in diritto* n. 10.3.

2010/2012<sup>174</sup>. In proposito la Corte non esita a richiamare esplicitamente il contesto finanziario pubblico ed in particolare una spesa come quella relativa alla retribuzione del pubblico impiego, ovvero “una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l’incremento delle retribuzioni del settore privato” in una situazione economica di particolare gravità<sup>175</sup>.

Con riferimento alle censure sollevate ai sensi dell’art. 36 e pertanto del diritto ad una retribuzione proporzionata, sufficiente e dignitosa, la Consulta precisa che l’emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può certamente avvalorare un irragionevole protrarsi del “blocco” delle retribuzioni, tuttavia, nel caso di specie, “alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi addotti a fondamento delle censure, non risulta dimostrato l’irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione”<sup>176</sup>. Le conseguenze di tale rigetto, già di per sé lampanti in termini di garanzia per le finanze pubbliche, sono rese ancora più esplicite dalla netta affermazione che segue: “[l]’infondatezza

---

<sup>174</sup> M. BELLETTI, ult. op. cit., p. 44; al fine di cogliere i tratti essenziali della presente pronuncia in particolare in comparazione con le coeve sentenza nn. 10 e 70 del 2015, è interessante rilevare come ancora una volta la Corte rimarchi la riforma costituzionale del 2012 e la rinnovata vincolatività dell’art. 81, al *Considerato in diritto* n. 12.1 il Giudice costituzionale fa presente che “questa Corte ha valorizzato «[l]a recente riforma dell’art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l’introduzione, tra l’altro, di regole sulla spesa, e dell’art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell’art. 119 Cost.»”; per una riflessione in termini critici sulle teorie economiche sottese alla pronuncia vedasi A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, n.1/2018, pp. 19-20, per il quale la sentenza aderirebbe a posizioni fortemente “anti-keynesiane”, asseverando un’inversione logica di uno dei capisaldi dell’impostazione economica fondata sul sostegno pubblico della domanda, in quanto il lavoro pubblico ha tradizionalmente rappresentato “il fronte più avanzato del conflitto distributivo, per la possibilità che al potere politico si dava di fissare parametri capaci di trainare anche la dinamica salariale privata”. L’autore critica la mancata considerazione del fatto che il problema all’origine della mancata crescita possa essere la stagnazione dei salari privati piuttosto che dal divario con l’andamento del settore pubblico, legittimando, a detta dell’autore, in via acritica all’adesione agli indirizzi di *governance* europea.

<sup>175</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 12.2.

<sup>176</sup> *Considerato in diritto* n. 14.1.

delle censure incentrate sull'art. 36, primo comma, Cost. ha come corollario l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie<sup>177</sup>.

In conclusione della motivazione della sentenza, il Giudice delle leggi perviene ad una decisione di accoglimento per la violazione dell'art. 39, in quanto il "blocco" negoziale era stato così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale<sup>178</sup>. È qui che si può rinvenire il passaggio più delicato ed interessante della pronuncia: la Corte fa infatti riferimento ad un'incostituzionalità sopravvenuta, rilevando il carattere unitario e senza soluzione di continuità del blocco a seguito della proroga disposta anche per l'anno 2015<sup>179</sup>. Tale reiterata misura determina un'illecita compressione dell'autonomia negoziale, definita quale necessario completamento della libertà sindacale tutelata dalla Costituzione e dalle stesse fonti sovranazionali, e come tale denota un bilanciamento irragionevole tra questa e le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa di cui all'art. 81<sup>180</sup>. Esigenze di bilancio tuttavia garantite sostanzialmente dall'effetto non retroattivo della decisione di accoglimento, che evita alcun tipo di contraccolpo per le casse dello Stato.

Il ricorso alla già nota categoria della "incostituzionalità sopravvenuta", mezzo necessario per limitare gli effetti temporali della sentenza, ha rappresentato il punto più dibattuto dai commentatori, che ne hanno sottolineato il carattere peculiare, financo in questo caso "atecnico" o "improprio"<sup>181</sup>. Tale tipo di vizio "sopravvenuto" difatti si concretizza solitamente attraverso il mutamento normativo o fattuale - riguardante pertanto direttamente la norma assunta a parametro o fatti idonei ad essere sussunti nello stesso parametro - intervenuto in un tempo posteriore alla produzione dell'atto oggetto del giudizio<sup>182</sup>. In questo caso il *vulnus* alla

---

<sup>177</sup> *Considerato in diritto* n. 14.2.

<sup>178</sup> *Considerato in diritto* n. 15.

<sup>179</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 15.1, la Consulta precisa come l'ulteriore proroga dimostri altresì la medesima direzione finalistica della misura complessivamente intesa.

<sup>180</sup> *Considerato in diritto* n. 16 e n. 17: "Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale".

<sup>181</sup> M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 39.

<sup>182</sup> A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione*, cit., l'autore sottolinea pertanto il carattere *sui generis* del vizio rilevato in questo caso dalla Consulta, ovvero "un vizio che

Costituzione si concretizza in un momento successivo a quello dell'entrata in vigore della normativa, ma non è legato ad un accadimento preciso e puntuale, il vizio si manifesta bensì attraverso vicende più complesse richiamate dalla sentenza, per la cui maturazione è necessario il decorso di un certo lasso di tempo, ovvero la reiterazione sistematica del blocco in questione<sup>183</sup>.

Non è difficile identificare superficialmente alcune linee di continuità con la sentenza n. 10/2015, alla luce del fatto che tramite una limitazione degli effetti temporali della pronuncia di accoglimento anche in questo caso si tutelano le ragioni di bilancio messe in pericolo da una situazione di crisi economica nota e che la Consulta richiama anche nel testo della sua pronuncia.

Tuttavia è determinante notare come sussista una rilevante differenza tra le due pronunce: in quest'ultimo caso non c'è alcuna esplicita manipolazione degli effetti temporali della decisione di accoglimento, la sostanziale irretroattività degli effetti della sentenza discende dalla dichiarazione di una particolare incostituzionalità sopravvenuta, il vizio non ha carattere originario come quello rilevato dalla pronuncia relativa alla *Robin tax*<sup>184</sup>. Non sembra neppure azzardato notare un parallelismo tra la sentenza n. 178 e la n. 70 del 2015 nella misura in cui la prima, richiamando

---

nasce e muore lo stesso giorno, per mano del giudice che lo dichiara e che, allo stesso tempo, ne accerta la mancanza al momento della remissione degli atti alla Consulta”.

<sup>183</sup> D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in Consulta online, n. 1/2016, pp. 218 e ss., al riguardo l'autore richiama il passaggio della sentenza che denota in modo decisivo questa concezione del vizio sopravvenuto: “[s]olo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza” (*Considerato in diritto* n. 17), il vizio d'incostituzionalità è stato pertanto individuato non a partire dal primo blocco delle procedure di rinnovo contrattuale, ma solo da quando si è “palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione”, sicché è solo da questo momento che si producono gli effetti della decisione.

<sup>184</sup> M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 39; R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici*, cit., pp. 1-3, la diversità delle vie perseguite in queste due pronunce dalla Corte è altresì testimoniata dal fatto che la sentenza non richiama neppure il precedente n. 10/2015; in termini critici cfr. anche L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 51-52, che privilegia la linearità della motivazione della sentenza n.10 piuttosto che il ricorso alla incostituzionalità sopravvenuta secondo una logica definita come “ambigua”.



a più riprese l'art. 81, nell'affermare che le esigenze di bilancio non possono determinare un definitivo sacrificio dei valori costituzionali<sup>185</sup>, paia confermare quanto implicitamente deducibile dalla seconda, ovvero che il vincolo di bilancio di cui all'art. 81 non può costituire alcun "super-valore" in grado di prevalere sistematicamente sugli altri interessi costituzionali<sup>186</sup>.

All'interno di un innegabile contrasto tra le posizioni suesposte delle sentenze n. 10 e n. 70, la pronuncia n. 178 del 2015 ha comunque il pregio di rappresentare il tentativo di trovare un punto di equilibrio tra posizioni radicali nel bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie, un ritorno, per certi versi, al principio di gradualità nell'attuazione dei diritti sociali di prestazione e dalla parallela necessità di rispettare il nucleo essenziale degli stessi<sup>187</sup>. In proposito, a differenza di come avveniva nell'impostazione tradizionale del passato, la gradualità summenzionata viene proposta in termini negativi, ovvero non si parla più di una progressiva attuazione dei diritti, ma più propriamente di "tollerabilità" dei tagli e dei sacrifici imposti ai medesimi<sup>188</sup>.

Alla luce di quanto analizzato, le tre sentenze del 2015, nell'affrontare analoghe questioni relative alla finalità di salvaguardare esigenze di bilancio in un tempo relativamente breve, differiscono per il ruolo che la Corte riconosce al vincolo ex art. 81, per il "peso" all'interno del bilanciamento che il Giudice costituzionale riconosce ai diritti di prestazione e per le differenti conseguenze finanziarie che le stesse pronunce determinano<sup>189</sup>. Le

---

<sup>185</sup> Cfr. M. BELLETTI, ult. op. cit., p. 40.

<sup>186</sup> Come peraltro sembrerebbe invece ricavarsi dalla sentenza n. 10/2015 dato che, come sottolineato in precedenza, il parametro dell'art. 81 non era stato neppure evocato negli atti introduttivi del giudizio.

<sup>187</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., p. 342; cfr. G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., pp. 2-3, che parla di "linea mediana" seguita appunto dalla sentenza n. 178/2015, che al pari della n. 70 usa la tecnica del bilanciamento per valutare la legittimità costituzionale della disposizione ma ne limita gli effetti come la n. 10; un "ritorno" al principio di gradualità è altresì testimoniato da pronunce successive, come la n. 188 del 2015, che lo richiama insieme al principio di proporzionalità per l'attuazione dei valori costituzionali che comportino rilevanti oneri a carico del bilancio statale.

<sup>188</sup> S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., p. 342, come è naturale che accada in una perdurante fase di crisi economica che si caratterizza per la contrazione delle spese sociali alla luce di un impoverimento delle risorse pubbliche.

<sup>189</sup> Cfr. G. DI COSIMO, ult. op. cit., pp. 2 e ss.

sentenze analizzate dimostrano inequivocabilmente che l'attività di bilanciamento dei valori costituzionali non segue un modello unico e rigido, ma si presta bensì a conformarsi alle specifiche questioni sottoposte dal caso e dalle diverse situazioni fattuali<sup>190</sup>.

Cercando di condurre a sistema decisioni apparentemente così diverse, si può affermare che dall'analisi della suesposta giurisprudenza la Corte si propone di rispettare la scelta discrezionale del legislatore in merito alla misura in cui i diritti vadano finanziati (e quindi garantiti), a patto che tale valutazione sia ragionevole, proporzionale e non vada ad obliterare il nucleo essenziale dei medesimi<sup>191</sup>.

Non sempre i criteri di bilanciamento appena menzionati sono facilmente applicabili da parte della Corte, specialmente a fronte del fatto che non su ogni fattispecie al vaglio del Giudice delle leggi le esigenze di evitare conseguenze troppo pesanti per l'erario possano avere lo stesso peso: come rilevato da autorevole dottrina ben diversi sono i casi in cui la Corte rischia di comportare un aumento della spesa pubblica perché chiamata ad estendere, tramite una "parificazione verso l'alto", un trattamento più favorevole ad una platea più ampia di cittadini, dai casi in cui i maggiori costi siano riconducibili alla rimozione di discipline che violino principi costituzionali andando a compromettere il nucleo indefettibile di tali diritti<sup>192</sup>. Se nell'un caso è ben più facilmente configurabile un bilanciamento tra le esigenze di bilancio ed i diritti di prestazione, nel secondo, affermare che una norma non possa essere dichiarata incostituzionale per evitare squilibri che violerebbero il vincolo di bilancio

---

<sup>190</sup> D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità*, cit., p. 221.

<sup>191</sup> S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., pp. 342 e ss., permane tuttavia incertezza nel vario grado di severità di tale tipo di sindacato: se infatti a volte la Corte svolge uno scrutinio stretto, altre volte si accontenta di rilevare una "non irragionevolezza" nel bilanciamento svolto dal legislatore, come appunto avvenuto nella menzionata sentenza n. 250 del 2017, cfr. I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 2/2018, pp. 5 e ss., in cui l'autrice sottolinea come la Corte richiami più volte il "non irragionevole" bilanciamento attuato dal legislatore, tale non intaccare il "nucleo essenziale" della tutela previdenziale.

<sup>192</sup> Vedasi L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo*, cit., pp. 387 e ss.

ex art. 81, significherebbe rinnegare il ruolo fondamentale del Giudice delle leggi ed ammettere una sorta di clausola implicita di automatica “degradazione” per ogni diritto costituzionale<sup>193</sup>.

Da quanto scritto sinora si può agevolmente dedurre che riveste un ruolo di dirimente importanza la questione del “nucleo essenziale del diritto”, ovvero quella parte essenziale ed indefettibile dei diritti che non può essere compromessa da scelte di bilancio, più volte richiamato quale criterio ermeneutico per determinare la ragionevolezza del bilanciamento posto in essere dal legislatore, che come tale può essere inteso come elemento che procura un certo grado di sistematicità e linearità ad una giurisprudenza apparentemente molto altalenante, ma che tuttavia si rivela costituire un elemento di non facile definizione, come ci si appresta ad esporre nel paragrafo seguente.

In conclusione si può di certo rilevare come le pronunce del 2015 richiamate confermino senza dubbio il ruolo di primo piano rivestito dalla Corte nel difficile contesto di contenere la spesa pubblica e garantire un’allocazione delle risorse che sia in linea con il dettato della Carta fondamentale oltre che trasparente ed efficiente, un ruolo che - tuttavia è bene ribadire - sembra in un certo senso alquanto “subito” più che ricercato dalla Consulta a fronte di un legislatore non adeguatamente pronto a rispondere alla crisi e non propenso ad assumere la responsabilità politica che le scelte di allocazione finanziaria, in particolare quelle di contenimento della spesa, comportano<sup>194</sup>. Tale considerazione può fungere da parziale giustificazione a scelte non sempre lineari e coerenti da parte del Giudice delle leggi che, come visto *supra*, ha spesso adottato un approccio casistico non del tutto idoneo a garantire una certa uniformità e prevedibilità dei giudizi<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., pp. 22-23; con particolare riferimento alla sentenza n. 70 del 2015 vedasi G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015*, cit., pp. 4 e ss.

<sup>194</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 350 e ss., l’autore richiama a sostegno di tale rilievo i tempi relativi al giudizio sulla *Robin tax*, quasi quattro anni in più della media dei processi di quel periodo, nella vana attesa di un risolutorio provvedimento legislativo.

<sup>195</sup> Idem.

## 2. Il nucleo essenziale dei diritti

Già nell'analisi giurisprudenziale contenuta nel paragrafo precedente il "nucleo essenziale dei diritti" è stato più volte menzionato quale quell'insieme di garanzie minime che non può essere intaccato in alcun modo da esigenze di bilanciamento, in particolar modo da decisioni allocative delle risorse per quanto riguarda i diritti sociali di prestazione<sup>196</sup>.

Più in generale il concetto di nucleo essenziale nasce quale limite indefettibile di tutela dell'individuo verso il potere pubblico, è tipico di quegli ordinamenti costituzionali democratici che pongono al centro la persona e la sua dignità, sulla base dell'antioriorità ontologica dell'individuo e la sua priorità assiologica rispetto allo Stato (in netta rottura con l'ideologia tipica dei totalitarismi del '900)<sup>197</sup>. Esso costituisce quindi sia un limite al bilanciamento delle tutele<sup>198</sup>, sia una garanzia all'inviolabilità della situazione giuridica soggettiva garantita dalla Costituzione<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Cfr. P. DE IOANNA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 411, il nucleo essenziale si manifesta in quei limiti entro cui una determinata posizione non può essere sacrificata, fornendo così al sistema prevedibilità, stabilità ed omogeneità nei giudizi di ragionevolezza da parte della Corte.

<sup>197</sup> Vedasi D. MESSINEO, *La Garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali - Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 19 e ss.

<sup>198</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 99 e ss., come tale il nucleo essenziale rappresenta il "limite interno" al bilanciamento, mentre i "principi supremi" fungono da "limite esterno" allo stesso, in questo modo i due concetti disegnano il perimetro entro il quale "le valutazioni transattive dei valori costituzionali devono essere mantenute, per non trasformarsi in decisioni che possono avere conseguenze eversive nell'ordinamento costituzionale".

<sup>199</sup> Idem, puntuale è il richiamo alla nota sentenza relativa al "multitratamento Di Bella", la n. 185 del 1998, concernente una cura oncologica sperimentale garantita gratuitamente per un numero limitato di pazienti dal legislatore. In quel caso la Corte ha rilevato l'illegittimità costituzionale per la violazione del principio di eguaglianza con riferimento ai soggetti esclusi dalla sperimentazione che avrebbero potuto proseguire con la terapia a proprie spese, ritenendo in questo caso che fosse intaccato il nucleo essenziale del diritto alla salute. Difatti: "nei casi di esigenze terapeutiche estreme, impellenti e senza risposte alternative, come quelle che si verificano in alcune patologie tumorali, va considerato che dalla disciplina della sperimentazione, così prevista, scaturiscono indubbiamente aspettative comprese nel contenuto minimo del diritto alla salute. Si che non può ammettersi, in forza del principio di uguaglianza, che il concreto godimento di tale diritto fondamentale dipenda, per i soggetti interessati, dalle diverse condizioni economiche" (*Considerato in diritto* n. 9).

Tale limite non è posto a tutela dei soli diritti di libertà, ma anche dei diritti sociali di prestazione - come peraltro testimoniato dalla disciplina costituzionale di cui all'art. 117, co. II, lett. m), che assegna allo Stato la competenza esclusiva di fissare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali - soprattutto tenuto conto del fatto che più degli altri diritti sono esposti alla disponibilità della finanza pubblica<sup>200</sup>. Con riferimento a questi, il nucleo essenziale si declina in quelle prestazioni necessarie per realizzare i processi d'inclusione nella collettività che, nel nostro ordinamento, informano l'impianto costituzionale a partire dal principio di eguaglianza sostanziale di cui al co. II dell'art. 3, un vero e proprio "standard minimo" d'interventi attivi da parte del soggetto pubblico<sup>201</sup>. Tenendo presente quanto già evidenziato nello scorso capitolo, la garanzia nel *quando* e nel *quomodo* dei diritti sociali di prestazione non è soggetta ad una discrezionalità assoluta da parte del legislatore, ed è proprio

---

<sup>200</sup> Cfr. ibidem, p. 103; cfr. A. GIORGIS, *La Costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, pp. 168 e ss., che con riferimento all'individuazione del "nucleo essenziale" dei diritti sociali di prestazione - pertanto del c.d. "costituzionalmente obbligatorio" - sottolinea la correlazione di questo non solo con l'elemento "economico-finanziario" relativo alle risorse disponibili, ma anche ad un "elemento culturale", costituito dalla quantità di ciascun bene di cui poter fruire per vivere una libera e dignitosa che il contesto storico-culturale in cui si svolge il giudizio assume come necessario; cfr. O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fascicolo n. 2/1998, pp. 1170 e ss., nota a sentenza della pronuncia n. 27 del 1998, è opportuno richiamare quanto l'autore sottolinea con riferimento al differente modo di operare del concetto nei diritti di libertà rispetto ai diritti sociali di prestazione: "per quanto riguarda i diritti di libertà il «contenuto essenziale» è un limite costituzionale agli interventi legislativi che *ab externo* comprimono in misura irragionevole sfere di libertà non create dalla legge ma ad essa preesistenti in quanto riconosciute e protette dalla Costituzione: il rimedio (a tutela del contenuto essenziale) è quindi l'annullamento della legislazione irragionevolmente restrittiva. Nei diritti sociali invece il contenuto essenziale presuppone l'intervento legislativo come condizione necessaria di attuazione e non come condizione eventuale della loro limitazione e si configura pertanto sia come limite costituzionale alle decisioni legislative di ridurre il grado di tale intervento oltre una soglia minima di tutela (sociale), se già esiste una «soddisfacente» disciplina attuativa, sia come obbligo costituzionale per il legislatore di apprestare una adeguata disciplina attuativa dei diritti di prestazione, qualora questa dovesse mancare". L'intervento necessario del legislatore non implica certo una "degradazione" della tutela costituzionale di tali diritti, ma comporta solamente che la tutela di questi avvenga gradualmente a seguito di un "bilanciamento" con altri interessi che godono di pari tutela come specificato dalla più volte richiamata sentenza n. 455 del 1990.

<sup>201</sup> Cfr. D. MESSINEO, ult. op. cit., pp. 127 e ss.

il “nucleo irriducibile” a costituire una dimensione che astrae dalla scelta discrezionale del legislatore<sup>202</sup>.

Questo nucleo indefettibile non si sostanzia nella miglior soluzione possibile per la soddisfazione delle situazione soggettiva, bensì costituisce un “minimo di tutela” al di sotto del quale il diritto verrebbe svilito di qualsiasi risvolto sostanziale: in altre parole si può affermare che la discrezionalità del legislatore incontra un limite verso il basso, oltrepassato il quale sussisterebbe una presunzione assoluta d’irragionevolezza e sproporzionalità<sup>203</sup>. È con riferimento a questo nucleo incompressibile pertanto che si può parlare, quanto meno teoricamente, di “bilanciamento ineguale” tra diritti ed esigenze finanziarie di bilancio<sup>204</sup>.

Si è già rilevato come pur rivestendo un ruolo fondamentale di garanzia d’invulnerabilità nel bilanciamento in esame, la nozione di “nucleo essenziale” rischia di tradursi in un concetto la cui portata risoltrice si riveli nella sostanza alquanto vacua<sup>205</sup>: se sul piano teorico fornisce certamente un criterio per determinare immediatamente la ragionevolezza del bilanciamento della disposizione normativa in esame, nella sostanza non fa che spostare il problema, non essendo definito da parte della Costituzione,

---

<sup>202</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, pp. 30 e ss.; ID., *Diritti della persona*, cit., pp. 214 e ss.; cfr. D. MESSINEO, ult. op. cit., pp. 142 e ss., che richiama sul punto la sentenza n. 309 del 1999 - pronuncia relativa al diritto alle prestazioni sanitarie gratuite dei cittadini italiani che si trovano temporaneamente all’estero e versano in disagiate condizioni economiche - nella parte in cui ribadisce il summenzionato principio: “le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Ed è certamente a quest’ambito che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell’art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite” (*Considerato in diritto* n. 3).

<sup>203</sup> S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., p. 344; I. CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla corte costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3/2017, Parte II, pp. 359 e ss., a specifico commento della sentenza n. 275 del 2016; conformemente cfr. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., pp. 102 e ss., è evidente come la giurisprudenza costituzionale tale nucleo essenziale sia espresso come limite negativo più che in termini positivi, seppur non manchino alcune eccezioni; cfr. A. GIORGIS, *La Costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza*, cit., pp. 162 e ss.

<sup>204</sup> Vedasi *supra* Capitolo I, §3.1; S. SCAGLIARINI, ult. op. cit., pp. 342 e ss.; D. MESSINEO, *La Garanzia del “contenuto essenziale”*, cit., pp. 150 e ss.

<sup>205</sup> Vedasi Capitolo I, § 3.

quanto meno nel nostro ordinamento, in che cosa concretamente consista il suddetto “nucleo essenziale”.

Al fine di chiarire la definizione del concetto è utile volgere lo sguardo ad altri ordinamenti, in particolare a quello tedesco, vista la già rilevata origine della nozione di “contenuto essenziale dei diritti” in Germania, quale *Wesensgehalt* richiamato esplicitamente nella stessa *Grundgesetz*<sup>206</sup>. All'interno del dibattito teorico che si sviluppa in Germania è possibile rinvenire i caratteri essenziali delle accezioni, ancora oggi contrapposte, del “nucleo essenziale”, riconducibili a teorie cosiddette “assolute” e “relative”.

Con precisione, la giurisprudenza e la dottrina tedesca adottano, al fine di identificare il *Wesensgehalt*, un triplice approccio: secondo una concezione “assolutistica” il nucleo essenziale può essere considerato come qualcosa di aprioristicamente determinabile ed operante come limite invalicabile<sup>207</sup>, al contrario può essere anche inteso come un concetto relativo, ricavabile solo dalla fattispecie concreta che deve presentare un ragionevole equilibrio tra il valore incarnato nel diritto ed i suoi limiti immanenti<sup>208</sup>, oppure sì relativo ma nel senso che un diritto fondamentale può essere ristretto solo sulla base di valori altrettanto primari e attraverso limiti necessari, indispensabili e non eccessivi<sup>209</sup>. I tre diversi approcci sono riconducibili ad una bipartizione tra posizioni appunto “assolutistiche” e “relativistiche” che si è imposta anche

---

<sup>206</sup> Con particolare riferimento all'art. 19, co. II della Carta costituzionale federale, cfr. idem; G. MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato moderno, la Legge fondamentale di Bonn comparata con le Costituzioni francese e italiana*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 124 e ss.

<sup>207</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti della persona*, cit., pp. 96 e ss.; ID., *Diritti inviolabili*, cit., p. 32, tale è la posizione tipica della giurisprudenza costituzionale e di parte della dottrina; vedasi già i risalenti contributi di H. KRÜGER, *Der Wesensgehalt der Grundrecht im Sinne des Art. 19 GG*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1955, pp. 597 e ss., e F. KLEIN, Sub Art. 19 Abs. 2, in H. von MANGOLDT, F. KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, Vol. I, Francoforte sul Meno, 1957, pp. 557 e ss.

<sup>208</sup> Idem, chiamata anche “concezione della proporzionalità del limite”, posizione tipica tra gli altri della giurisprudenza amministrativa federale. Ciò non può certo stupire tenendo conto che proprio l'ordinamento amministrativo tedesco è la “culla” del *Verhältnismäßigkeit*, ovvero del giudizio di proporzionalità, vedasi Capitolo I § 3.

<sup>209</sup> Idem, detta anche “concezione della essenzialità o necessità del limite”, posizione tipica oltre che di parte della dottrina anche per la giurisprudenza civile; sull'approccio tripartito per la definizione del *Wesensgehalt* all'interno dell'ordinamento tedesco cfr. P.F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972, pp. 151 e ss.

nel panorama dottrinale italiano<sup>210</sup> ed è pertanto opportuno esaminare a questo punto.

Da una parte, chi aderisce alla teoria assoluta del “nucleo essenziale” afferma che è possibile identificare *a priori* il contenuto essenziale della tutela di ciascun diritto - a prescindere da qualsiasi relazione e bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti - sulla base delle condizioni storicamente e culturalmente necessarie per garantire lo scopo per cui l’ordinamento attribuisce un particolare diritto<sup>211</sup>. Secondo questa teoria il nucleo indefettibile costituisce “un *quid* necessario che non può essere compresso senza stravolgere il senso generalmente riconosciuto a quel medesimo diritto e al valore che lo giustifica”<sup>212</sup>. Con riferimento ai diritti sociali di prestazione, il nucleo essenziale si traduce logicamente nell’identificazione di un importo minimo dovuto dall’ente erogatore che dovrebbe essere garantito a prescindere dall’ammontare delle risorse disponibili nelle casse dell’erario<sup>213</sup>.

La ricostruzione “assolutistica” del nucleo essenziale è fortemente legata a quella parte di dottrina che identifica all’interno dell’impianto costituzionale una serie di priorità di spesa fondate sulla centralità della persona e della sua dignità<sup>214</sup>. Tali priorità consentono di distinguere spese “doverose”, “consentite” e “vietate”, ovvero criteri ermeneutici che non solo non lasciano al legislatore una piena arbitrarietà nell’allocazione delle risorse, ma ne dettano un preciso schema che questi dovrebbe seguire<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, ult. op. cit., pp. 32 e ss.; ID., *Diritti della persona*, cit., pp. 96 e ss.; vedasi altresì S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 56 e ss.; P.F. GROSSI, ult. op. cit., pp. 155 e ss.

<sup>211</sup> D. MESSINEO, *La Garanzia del “contenuto essenziale”*, cit., pp. 74 e ss.;

<sup>212</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., p. 33.

<sup>213</sup> D. MESSINEO, ult. op. cit., puntualmente l’autore rimarca come, in linea con le suddette teorie assolute, emerge l’esigenza che si identifichino la natura, la struttura e lo scopo di ciascun diritto. Esplicativo è l’esempio riportato del diritto all’abitazione: se si parte dal presupposto che tale diritto, come gli altri diritti sociali, ha come scopo quello di garantire una certa dignità al titolare del diritto, allora il nucleo essenziale del diritto all’abitazione dovrebbe coincidere con le caratteristiche minime di un’offerta abitativa pubblica che venga incontro ad un’istanza di dignità posta da soggetti più deboli.

<sup>214</sup> Su tutti L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., pp. 375 e ss.; ID., *Diritti di prestazione*, cit., pp. 137 e ss.

<sup>215</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., p. 388, l’autrice riporta criticamente l’esempio dei finanziamenti a favore delle scuole paritarie erogati dallo Stato a fronte dell’obbligo di finanziare l’istruzione pubblica e la disposizione di cui all’art. 33 co. III



La coerenza delle decisioni allocative del legislatore con l'impianto sotteso alla Carta costituzionale ed il rispetto del nucleo essenziale dei diritti vengono verificati tramite i canoni della ragionevolezza<sup>216</sup>, che censura per l'appunto l'arbitrarietà delle scelte legislative, la non corrispondenza a valori superiori<sup>217</sup>. È bene ribadire che tale tipo di giudizio non si risolve in una ripetizione delle valutazioni già svolte in ambito politico, il controllo della Corte resta "estrinseco" o "tangenziale" alla scelta del legislatore, e come tale spesso si risolve nel censurare solo la c.d. "manifesta irragionevolezza"<sup>218</sup>, senza tuttavia che ciò determini la completa assoggettabilità dei diritti sociali all'arbitrio del legislatore, il cui intervento è necessario per garantirne l'attuazione.

La dottrina che ritiene configurabili delle priorità di spesa all'interno dell'impianto costituzionale afferma che sia compito della Corte mantenere la coerenza delle scelte allocative con le "priorità costituzionali", in questo senso il "nucleo essenziale" inteso in senso assoluto è anche concepibile

---

Cost., per il quale "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". Il limite del "nucleo indefettibile" per i diritti sociali dimostra la presenza delle suddette priorità, questo viene inteso dalla Corte come "limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore" (sentenza n. 80 del 2010, principi poi confermati nella sentenza n. 275 del 2016); cfr. A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in Astrid rassegna, n. 4/2013; M. DE NES, *Il diritto all'istruzione nella crisi economica e le scuole paritarie*, Seminario dottorandi Gruppo di Pisa - Roma, 18 settembre 2015, consultabile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>216</sup> L. CARLASSARE, ult. op. cit., pp. 390 e ss., come fatto presente dalla stessa autrice quella della ragionevolezza è una categoria ampia e ricca di significato nella giurisprudenza costituzionale, già L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, p. 227, rilevava come il principio di ragionevolezza si fosse ormai distaccato da quello di eguaglianza, vedasi anche ID., *Ragionevolezza (principio di)*, cit., pp. 899-911.

<sup>217</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. I, cit., p. 169 e ss., sulla differenza con il concetto della "razionalità" corrispondente ad una esigenza di ragione "formale" rispetto alla ragionevolezza che risponde ad un'istanza di ragione "materiale". La frequenza dell'uso di tale espressione denota l'inevitabile indeterminatezza ed inafferrabilità del concetto.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 170, con la conseguenza che tale giudizio si sviluppa generalmente in valutazioni di mera plausibilità, ovvero nel ricercare una potenziale difettosa armonizzazione di esigenze materiali implicite nell'ordinamento. Gli autori designano il giudizio di proporzionalità quale schema tipico in cui si formalizza la ragionevolezza, seppure - come già più volte sottolineato - la Corte costituzionale italiana non ha sempre adottato un determinato e fisso modo di procedere per quanto riguarda il giudizio di proporzionalità. Sul punto si può condividere l'osservazione degli autori citati, per i quali è difficile pensare che il Giudice delle leggi, ai fini della ragionevolezza, non proceda secondo uno schema fisso quanto più parta da una ritenuta irragionevolezza secondo le proprie convinzioni e cerchi solo in seguito conferme.

come un limite di carattere “positivo”, in quanto non solo richiede al legislatore di astenersi dal comprimere tale nucleo, ma lo obbliga anche a realizzarlo destinando ad esso risorse adeguate<sup>219</sup>. In tale ottica sono configurabili pronunce - in particolare di carattere manipolativo additivo o sostitutivo<sup>220</sup> - che dichiarano l’illegittimità costituzionale di norme nella parte in cui destinano risorse a fini subordinati alla realizzazione di quelle finalità primarie come la garanzia di diritti sociali fondamentali come la sanità o l’istruzione<sup>221</sup>.

Come anticipato si contrappone ad una visione assolutistica del nucleo essenziale dei diritti una ricostruzione di carattere relativo, che definisce il nucleo essenziale non in via predeterminabile attraverso una concezione indipendente da altri valori, ma bensì caso per caso, per mezzo di un bilanciamento proporzionale tra gli interessi costituzionali coinvolti tenendo conto delle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie, esaltando in questo modo il carattere pluralista dello Stato costituzionale<sup>222</sup>. Non è difficile intendere come tale posizione si ponga in linea con l’impostazione di chi, in via antitetica a quanto esposto poco *supra*, affermi la necessità di preservare la discrezionalità legislativa in modo da evitare

---

<sup>219</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., p. 394; ID., *Diritti di prestazione*, cit., pp. 150 e ss..

<sup>220</sup> Si rinvia *infra* per un’apposita trattazione di tali strumenti decisori nell’ambito del bilanciamento in esame.

<sup>221</sup> L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali*, cit., p. 394, l’autrice riporta in termini critici l’esempio di determinate spese militari e dei costanti tagli a sanità ed istruzione pubblica.

<sup>222</sup> D. MESSINEO, *La Garanzia del “contenuto essenziale”*, cit., pp. 76 e ss., logico corollario di questa impostazione è che i diritti fondamentali coinvolti non presentino un costante grado di resistenza alle limitazioni legislative; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., p. 33; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., p. 102; A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, cit., p. 119; cfr. P.F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili*, cit., pp. 155 e ss., l’autore rimarca il rischio che le ricostruzioni assolutistiche del nucleo essenziale possano risolversi in una mera tautologia; O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali*, cit., pp. 1172 e ss. e pp.1179-1180, l’autore, ipotizzando l’applicazione del beneficio della “massima espansione” tipica dei diritti di libertà (per il quale i diritti fondamentali sono diritti tendenzialmente illimitati rispetto ai quali le leggi limitative sono eccezioni ragionevoli, e il carattere ragionevole della restrizione sta a presidio del contenuto essenziale) anche ai diritti sociali “nel senso che il legislatore è tenuto a darne la massima attuazione possibile a meno che non vi siano ragionevoli motivi di ordine costituzionale ad impedirlo o a giustificarne la parziale realizzazione”, arriva a concepire la nozione di “nucleo essenziale” in senso relativo, in quanto frutto di valutazioni discrezionali del legislatore in linea con bilanciamenti con interessi concorrenti.

che l'operato della politica degradi ad un ruolo meramente ancillare rispetto alle presunte soluzioni già stabilite dalla Costituzione<sup>223</sup>, seppure sia chiaro che, in tema di diritti sociali di prestazioni e bilancio, una situazione di contingenza delle risorse finanziarie pubbliche determini fisiologicamente un restringimento dello spazio per la discrezionalità del legislatore<sup>224</sup>.

La teoria relativa presenta il pregio di poter spiegare la varietà di una giurisprudenza che sembra tollerare, in alcuni casi, anche limitazioni di interessi che presentano legami con principi costituzionali supremi, interessi che ben possono essere oggetto di limitazioni a fronte di un bilanciamento con altri interessi di pari rango<sup>225</sup>. Si può affermare che la teoria relativa goda di una più ampia adesione da parte della dottrina e sia anche maggiormente riscontrabile all'interno della giurisprudenza costituzionale, seppure - come si vedrà tra poco *infra* - non manchino casi in cui la Corte sembrerebbe propendere per la teoria assoluta<sup>226</sup>.

All'interno di un panorama dottrinale in cui il dibattito permane, è del tutto opportuno richiamare il parere di chi ritiene entrambe le teorie corrette nelle rispettive prospettive, ciascuna delle summenzionate ricostruzioni

---

<sup>223</sup> A. GIORGIS, *La Costituzionalizzazione dei diritti*, cit., pp. 162 e ss., in particolare l'autore vuole respingere la ricostruzione del "nucleo essenziale" come la soluzione più "proporzionale" che massimizzi nel caso concreto la maggiore soddisfazione dei diritti implicati nella fattispecie e che darebbe di fatto alla giurisdizione e alla Corte costituzionale una competenza pressoché illimitata. L'autore propone una rappresentazione grafica del nucleo essenziale alquanto chiara: "assumendo che le due estremità rappresentino i due valori potenzialmente confliggenti, e la distanza che le separa il campo di reciproca interazione, ovvero l'insieme delle possibili soluzioni-combinazioni che si offrono alla libera determinazione del legislatore, emerge con estrema chiarezza che si circoscrive l'area di intervento della Corte agli estremi limiti interni del segmento - che rappresenterebbero qui il nucleo essenziale di ciascuno dei valori in gioco - si assicura al legislatore, entro l'intervallo dato, una libertà di soluzioni assai significativa". Corollario di tale impostazione è il carattere "relativo" del nucleo essenziale, non determinabile astrattamente una volta per tutte.

<sup>224</sup> *Ibidem*, pp. 175-176, è necessario un bilanciamento che tenga conto delle attuali condizioni economico-finanziarie dell'ordinamento.

<sup>225</sup> D. MESSINEO, *La Garanzia del "contenuto essenziale"*, cit., p. 76.

<sup>226</sup> Al fine di intendere maggiormente l'indeterminatezza che contraddistingue il concetto di "nucleo essenziale" nella giurisprudenza costituzionale italiana, che come fatto presente si rifà più generalmente alla definizione relativa del concetto, vale la pena sottolineare come la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* rispetto al *Wesensgehalt* di cui all'art. 19, co. II della Costituzione tedesca, si basi invece sulla teoria "assolutistica". Ciò non può certo stupire dato che, come già sottolineato nello scorso capitolo, la Corte tedesca interpreta la Legge fondamentale secondo una gerarchia assoluta dei valori costituzionali (*Wertordnung*), risolvendo in via preventiva i conflitti tra questi. Sul punto cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., p. 33.

possono infatti trovare applicazione riferendosi ad ipotesi diverse: qualora un diritto costituzionale inviolabile venga in considerazione in sé, come nei casi di revisione costituzionale, ossia nelle ipotesi di eliminazione di tale diritto, non sarebbe logico richiamarsi alle teorie relativistiche, mentre in tutti i casi in cui un diritto venga considerato in relazione ad altri valori ed interessi, come nei casi di interpretazione o applicazione delle disposizioni costituzionali, non avrebbe senso richiamarsi alle teorie assolutistiche<sup>227</sup>.

Alla luce delle discussioni che impegnano la dottrina, è a questo punto opportuno concentrarsi più propriamente sul ruolo del concetto di “nucleo essenziale” all’interno del bilanciamento al vaglio della Corte, che, con riferimento alla tutela di fondamentali diritti sociali, ha sviluppato un crescente ruolo, in particolare negli ultimi anni.

## **2.1 La mutabilità del concetto nella giurisprudenza costituzionale**

Come preannunciato, la Corte ha fatto più volte riferimento al concetto di “nucleo essenziale” nelle sue decisioni, pur a fronte della summenzionata incertezza con riferimento alla sua natura. Analogamente ad altri principi tipici dei giudizi che coinvolgono diritti sociali di prestazione - come il principio di gradualità - quello del “nucleo essenziale” è un concetto che si è gradualmente imposto nella giurisprudenza senza che sia possibile riconoscere una sentenza “capostipite” idonea a definire con esattezza il concetto, sicché non è possibile con sicurezza affermare il certo accoglimento di una delle teorie summenzionate da parte della Corte, seppure prevalga una visione più vicina a quella relativa, in cui il nucleo essenziale svolge il ruolo di limite negativo oltre il quale il nucleo si intende fondamentalmente negato<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Idem; *contra* vedasi D. MESSINEO, ult. op. cit., che, obiettando all’esempio appena citato, afferma che l’illegittimità di una legge costituzionale che pretendesse di eliminare *tout court* un diritto costituzionale dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 2 e 139 Cost., senza pertanto bisogno di fare riferimento alla teoria assoluta del nucleo essenziale.

<sup>228</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., pp. 130 e ss., da cui consegue il fatto che non è sempre così chiaro se sia la violazione del suddetto nucleo indefettibile a determinare l’irragionevolezza del bilanciamento, oppure se sia l’irragionevolezza del bilanciamento a determinare una violazione del nucleo essenziale.

In proposito, conviene tenere a mente che non solo la definizione di tale concetto è caratterizzata da incertezza, ma anche il suo modo di operare e gli esiti cui l'applicazione del concetto produce sembrano contraddistinti da una certa ambiguità: da una parte, infatti, se il nucleo essenziale può essere inteso come un indispensabile usbergo alla tutela dei diritti sociali di prestazione - e come tale lo si può per certi versi contrapporre al "principio di gradualità" invece invocato per giustificare le scelte allocative del legislatore - è altresì vero che il medesimo concetto implichi il fatto che ogni diritto sociale possa essere depauperato sino ad una soglia minima di cui non è certa la fissazione, vista la mancanza di un'indicazione precisa in Costituzione<sup>229</sup>.

Sul punto è interessante richiamare la sentenza n. 27 del 1998, in proposito dell'indennizzo a coloro che hanno subito dei danni irreversibili dal vaccino antipolio. Con riferimento alla questione di ragionevolezza della disciplina legislativa nella parte in cui riduceva l'indennizzo per il passato del 70 per cento annuo ed escludeva il diritto agli interessi e alla rivalutazione dei ratei arretrati maturati e non riscossi<sup>230</sup>, la Corte - sulla

---

Una tale distinzione si lega chiaramente alla concezione assoluta o relativa del nucleo in questione, infatti se nel primo caso il nucleo essenziale ha un contenuto predeterminabile, nel secondo deve essere ricostruito volta per volta.

<sup>229</sup> Cfr. *idem*, l'autrice descrive come un tale uso del principio di gradualità e nucleo essenziale come *double faced*; cfr. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini della recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, n. 1/2017, p. 115; cfr. F. SAIITO, *"Costituzione finanziaria"*, cit., pp. 40 e ss.; cfr. altresì I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati"*, cit., p. 360, che puntualmente rileva che la "scissione tra una tutela «minima», che è l'unica a dover essere garantita, e una tutela del diritto più ampia, al di sopra di quello standard minimo che dovrebbe vincolare altrettanto il legislatore" presenta dei rischi come quello di "di soccombere davanti a continue restrizioni economiche", difatti "dire che la tutela minima è un obbligo costituzionale è affermazione che permette anche una lettura «a rovescio», ossia come una licenza per il legislatore ad attestare le prestazioni sul livello più basso"; a conferma di un tale uso ambivalente l'autrice richiama le sentenze nn. 240/1994, 922/1988, 307/1990, 304/1994 e le già menzionate n. 27/1998 e 185/1998.

<sup>230</sup> Con la summenzionata sentenza la Corte si pronuncia su più questioni, oltre alla richiamata discussione sulla riduzione dell'indennizzo la Corte riconosceva l'illegittimità costituzionale della disciplina in esame nella parte in cui escludeva dall'indennizzo coloro che avevano subito il danno a seguito di una vaccinazione non obbligatoria, ovvero solamente richiesta o consigliata dalla pubblica autorità. La Corte giudicava in tal modo tramite un'estensione di prestazione ai sensi dell'art. 3 Cost., riaffermando, fra gli altri, il principio per cui "non è giusto il sacrificio della salute di un individuo per tutelare la salute altrui" espresso dalla sentenza n. 307 del 1990, precedente che si era pronunciata sull'illegittimità della disciplina legislativa nella parte in cui non prevedeva un'equa

ragionevolezza della misura dell'indennizzo - affermava che “[s]olo il legislatore è [...] costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato. Nel rispetto dell'ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti”<sup>231</sup>.

La sentenza mostra degli innegabili elementi di peculiarità rispetto alla maggior parte delle pronunce della Corte per quanto riguarda il ricorso al concetto di “nucleo essenziale” e anche dello stesso ruolo dell'equilibrio dei conti pubblici all'interno del bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e diritti.

La sentenza infatti sembrerebbe propendere per una concezione di carattere “assolutistico” del nucleo essenziale: nel caso di specie infatti la Corte non giudica della ragionevolezza dell'importo relativo all'indennizzo tramite un sindacato sul bilanciamento posto in essere dal legislatore - e quindi della verifica del rispetto della c.d. “riserva del possibile”<sup>232</sup> - ma parte, in via apodittica, dal presupposto che il contenuto minimo essenziale del diritto all'indennizzo non sia stato intaccato ed affermando, in questo modo, la ragionevolezza della disciplina<sup>233</sup>. In altri termini la Corte sembra quasi “capovolgere” lo schema canonico, non ricavando quindi la lesione del contenuto essenziale dalla esiguità dell'indennizzo in questione (accertata mediante secondo i canoni di ragionevolezza), ma bensì si pronuncia per la “non irrisorietà”, e pertanto per la ragionevolezza

---

indennità in caso di danni derivanti da vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica (la quale faceva altresì riferimento ad un “contenuto minimo” del diritto alla salute ma in termini, come si vedrà, differenti, cfr. O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali*, cit., pp. 1171 e ss.).

<sup>231</sup> *Considerato in diritto* n. 4.2.

<sup>232</sup> La quale riserva dovrebbe essere rispettata nella valutazione discrezionale di determinazione del *quantum* della prestazione da parte del legislatore, vedasi Capitolo I §1.

<sup>233</sup> O. CHESSA, ult. op. cit., p. 1181.

dell'indennizzo, dall'assunto che il nucleo essenziale del diritto non ha subito pregiudizio<sup>234</sup>. Il nucleo essenziale del diritto viene pertanto inteso in questo arresto giurisprudenziale come qualcosa di preconstituito, di carattere assoluto rispetto alle valutazioni del caso di specie<sup>235</sup>.

Ad una elaborazione assoluta del nucleo essenziale si accompagna anche una particolare concezione dell'equilibrio di bilancio: la sentenza, infatti, pare distinguersi in quanto sembra distaccarsi dai precedenti che avevano ormai da tempo sostenuto che l'equilibrio di bilancio fosse un valore suscettibile di bilanciamento coi diritti sociali di prestazione, considerando questo pertanto quale un limite meramente esterno al suddetto bilanciamento<sup>236</sup>.

Tali interpretazioni risultano per l'appunto peculiari rispetto ad una giurisprudenza che - anche al tempo - privilegiava un approccio diverso, facendo dipendere dalla ragionevolezza del bilanciamento del legislatore la garanzia del nucleo essenziale del diritto, che poteva dirsi violato nel momento in cui la limitazione al diritto derivasse appunto da una valutazione non ragionevole, confermando in questo modo il carattere relativo di tale concetto<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Vedasi *supra* nota 228, in questo caso la Corte sembra assumere la violazione o meno del nucleo essenziale quale criterio ermeneutico per determinare la ragionevolezza della disciplina in esame.

<sup>236</sup> In senso contrario si era già espressa la sentenza n. 218 del 1995 che aveva esplicitamente statuito la necessità di tenere conto anche della necessità di mantenere l'equilibrio del bilancio pubblico ai sensi dell'art. 81 Cost., Cfr. O. CHESSA, *ult. op. cit.*, pp. 1182 e ss.

<sup>237</sup> Idem, in termini esattamente speculari rispetto quelli appena esaminati, non è la violazione del contenuto essenziale a rendere irragionevole il bilanciamento che lo riguarda, ma bensì l'irragionevolezza del bilanciamento ad implicare la lesione del suo contenuto essenziale; in questi termini si è espressa dal sentenza n. 307 del 1990, nonché la nota sentenza n. 283 del 1993 in tema di indennizzo per espropriazione di aree fabbricabili, che si era pronunciata per la ragionevolezza dell'indennità in questione (ovvero del nucleo essenziale del diritto di proprietà del soggetto espropriato), dimostrando di tenere conto delle circostanze concrete della fattispecie per determinare tale nucleo indefettibile del diritto.

## 2.2 Il nucleo essenziale dei diritti sociali di prestazione nelle più recenti pronunce della Corte

Tenendo pertanto conto della mutevole concezione e modo di applicare il canone del nucleo essenziale dei diritti, tale concetto ha svolto un ruolo determinante nella recente giurisprudenza costituzionale con riferimento alla tutela dei diritti sociali di prestazione in punto di frizione con l'esigenza di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81. Ampia discrezionalità è stata tradizionalmente riconosciuta al legislatore, salvo casi di manifesta irragionevolezza e, per l'appunto, fattispecie in cui fosse intaccato proprio il minimo essenziale di questi diritti<sup>238</sup>. La Corte, già con la pronuncia n. 222 del 2013<sup>239</sup>, ha avuto modo di affermare che i sacrifici del principio solidaristico, direttamente discendente dall'art. 2 Cost., incontrano il limite indefettibile costituito dal “nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana”<sup>240</sup>, inoltre, nel medesimo periodo, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che possibili limitazioni al *welfare* possono essere giustificate solo dalla compresenza di due condizioni: l'una temporale, ovvero il carattere temporalmente limitato delle misure, e l'altro di carattere economico, ossia la sussistenza di una crisi finanziaria che richieda misure di contenimento della spesa pubblica<sup>241</sup>.

È tuttavia la sentenza n. 275 del 2016 a costituire una pronuncia fondamentale per la teorizzazione del “nucleo essenziale” dei diritti sociali e per la sistematizzazione del bilanciamento di questi con le esigenze di bilancio: la sentenza in questione difatti sembra costituire un vero e proprio punto di arrivo di un *revirement* giurisprudenziale che nega la natura di

---

<sup>238</sup> Cfr. A. LONGO, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale*, in Consulta online, Studi, 12.12.2011, consultabile in <https://www.giurcost.org/studi/longo2.htm>; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 19.

<sup>239</sup> Con cui ha dichiarato l'illegittimità di parte della legge n. 16 del 2011 della Regione Friuli Venezia Giulia nella parte in cui subordinava l'erogazione di “contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari” al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi anziché al solo requisito della pura e semplice residenza in Regione.

<sup>240</sup> In questi termini F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali*, cit., p. 20.

<sup>241</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.



“super-norma” dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 81 Cost. e riafferma il pieno rango di situazioni soggettive immediatamente azionabili dei diritti sociali di prestazione compresi in Costituzione, oltre che esemplificare lo schema logico secondo cui svolgere il giudizio costituzionale di bilanciamento tra i suddetti interessi contrapposti<sup>242</sup>.

All’interno di una giurisprudenza costituzionale che con riferimento al parametro di cui all’art. 81 si è dimostrata rapsodica e tutt’altro che costante - come ampiamente visto *supra* con esemplificativo riferimento all’anno 2015 - la sentenza n. 275 del 2016 si propone di portare una definitiva chiarezza nei rapporti tra vincoli di bilancio e diritti costituzionalmente protetti<sup>243</sup>. In proposito, vale la pena sottolineare come quanto statuito dalla Corte nella motivazione relativa a questa pronuncia sia stato addirittura qualificato come “il manifesto più alto del programma di affrancamento sociale dello Stato costituzionale”, un impianto che in particolare implica una tutela rafforzata dei soggetti più deboli<sup>244</sup>.

In quanto tale, la richiamata sentenza merita un’apposita analisi al fine di formulare alcune brevi riflessioni.

Come noto, la sentenza dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma II bis, della legge regionale dell’Abruzzo n. 78 del 1978, relativa agli interventi per l’attuazione del diritto allo studio, come modificata dall’art. 88, comma IV, della legge regionale n. 15 del 2004 - Legge finanziaria regionale 2004 - nella parte in cui prevede che la Giunta regionale debba garantire un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province per gli interventi di trasporto e assistenza scolastica degli studenti disabili delle scuole secondarie superiori “*nei limiti*

---

<sup>242</sup> A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2/2017, parte II, p. 207.

<sup>243</sup> Di tale avviso il commento di I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2/2017, parte II, pp. 354 e ss., che, oltre che “rapsodico”, definisce “schizofrenico” l’uso del parametro dell’equilibrio di bilancio di cui all’art 81 nella giurisprudenza costituzionale immediatamente precedente alla sentenza *de qua*.

<sup>244</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 164.

*della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”.*

La questione veniva sollevata dal Tar per la Regione Abruzzo, adito per l'appunto dalla Provincia di Pescara per il mancato rimborso delle spese - debitamente documentate attraverso la trasmissione annuale alla Regione di relazioni sulle spese sostenute e attività svolte - del summenzionato servizio di trasporto per le annualità 2006-2012, lamentando in particolare che il mancato finanziamento della metà delle spese effettuate avrebbe determinato un indebitamento tale da compromettere l'erogazione dell'assistenza specialistica e dei servizi di trasporto<sup>245</sup>. Tale obbligo non era mai stato oggetto di contestazione da parte della Regione, la quale, tuttavia, subordinava tale erogazione al dovere di equilibrio di bilancio imposto alle Regioni dall'impianto costituzionale ed in particolare dall'art. 81.

La Corte accoglie la questione negando che il diritto all'istruzione del disabile possa tradursi in una disposizione meramente programmatica ed affermando pertanto il dovere del legislatore di “riempire” tale previsione costituzionale di contenuto concreto e reale<sup>246</sup>. La discrezionalità legislativa trova difatti un limite nel rispetto di un “nucleo indefettibile di garanzie” come era già stato ribadito dalla sentenza n. 80 del 2010 sempre in tema di diritto all'istruzione dei disabili. In tale precedente il Giudice delle leggi, pur riconoscendo l'ampia discrezionalità del legislatore per quanto riguarda le misure necessarie alla tutela dei soggetti disabili, affermava che “detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”<sup>247</sup>, e pertanto

---

<sup>245</sup> Il giudice *a quo* solleva la questione non solo con riferimento all'art. 38 Cost., che assicura il diritto allo studio delle persone con disabilità, ma anche con riferimento all'art. 10 Cost., in quanto dubita della compatibilità della normativa in esame con l'art. 24 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata nel 2009 dall'Italia, relativo al diritto all'educazione. Si anticipa comunque che la decisione accoglie la questione d'illegittimità costituzionale sulla base dell'art. 38, dichiarando l'assorbimento delle censure formulate relativamente all'art. 10 e quindi alle fonti sopranazionali. È da rilevare tuttavia come la copertura anche da parte di fonti sovranazionali di tale diritto sia stato considerato dalla Corte per ribadire il carattere sostanziale e confutare qualsiasi ricostruzione meramente programmatica dello stesso (vedasi in particolare il *Considerato in diritto* n. 5).

<sup>246</sup> *Considerato in diritto* n. 4.

<sup>247</sup> *Considerato in diritto* n. 4 sentenza n. 80/2010.

dichiarava l'incostituzionalità parziale della legge finanziaria del 2008 nella parte in cui condizionava l'esercizio del diritto all'istruzione dei disabili alla compatibilità con il bilancio dello Stato<sup>248</sup>.

Nel caso di specie la Corte afferma chiaramente che il trasporto scolastico rientra nel suddetto nucleo indefettibile del diritto allo studio del soggetto portatore di *handicap* e la disposizione normativa regionale lascia incerta nell'*an* e nel *quantum* la contribuzione al finanziamento del servizio, rendendolo per l'effetto aleatorio ed insuscettibile di un'adeguata e necessaria programmazione, sottesa alle disposizioni costituzionali di cui ai commi III e IV dell'art. 38<sup>249</sup>.

Da sottolineare inoltre come la Consulta rigetti l'argomentazione della Regione per la quale ogni diritto, anche quelli incomprimibili, dovrebbero essere sempre assoggettati ad un vaglio di sostenibilità con riferimento alle risorse disponibili, infatti "la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza

---

<sup>248</sup> Cfr. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., p. 116; cfr. A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, p. 2346, l'autore puntualmente sottolinea come, già con la sentenza n. 289 del 1990, la Corte costituzionale si fosse pronunciata sul diritto all'educazione dei cittadini disabili in merito all'indennità di frequenza per i disabili iscritti agli asilo nido, per i quali l'art. 1, comma 3 della l. n. 289 del 1990 non prevedeva che fosse erogata la relativa indennità. Nell'estendere anche a costoro il diritto a ricevere tale assegno, la Corte ha negato che l'attribuzione dello stesso fosse riservato alla discrezionalità legislativa, neppure in nome della questione delle disponibilità finanziarie, essendo anche l'asilo uno strumento di inserimento sociale.

<sup>249</sup> *Considerato in diritto* nn. 6 e 7, la Corte sottolinea che, nel caso di specie, l'indeterminata insufficienza del finanziamento abbia anche già recato pregiudizio all'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e di trasporto. Questo viene esplicitato in conclusione alla motivazione in diritto in cui la Corte richiama alcuni dati storici in valore assoluto e in percentuale relativi alla spesa del servizio: "per l'esercizio finanziario 2008, risulterebbero stanziati in bilancio 1.400.000,00 per l'attuazione dell'art. 6 comma 2-bis della legge regionale n. 78 del 1978, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese; per il successivo esercizio finanziario 2009, sono stati stanziati in bilancio solo 700.000,00, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa. Palese è la lesione della effettività del servizio, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l'assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento" (*Considerato in diritto* n. 17).

e al sostegno nella scuola”<sup>250</sup>. In proposito la Corte ribadisce quanto già espresso nella giurisprudenza precedente: il diritto allo studio costituisce un elemento decisivo per la socializzazione del soggetto disabile, pertanto - sia consentito aggiungere - rappresenta uno di quegli interventi essenziali per rimuovere quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e la partecipazione al convivio sociale, uno dei doveri cristallizzati al co. II dell’art. 3, pertanto tra i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, nonché vera e propria pietra angolare dei diritti sociali in Costituzione<sup>251</sup>.

All’interno del sindacato di ragionevolezza, la motivazione della sentenza prosegue poi seguendo un doppio ordine di considerazioni sulla normativa in esame<sup>252</sup>: un primo ordine di argomenti riguarda la “coerenza” della legge impugnata, sia dal punto di vista della sua “coerenza esterna”, ovvero in relazione al quadro normativo nel quale la disposizione si inserisce, sia sotto il profilo della coerenza interna, cioè dell’adeguatezza tra fini prescelti e mezzi impiegati<sup>253</sup>. Di maggior rilievo sistemico si presentano le considerazioni che la Corte svolge con riferimento alla teoria dei valori costituzionali in gioco, ovvero sull’opera di bilanciamento che

---

<sup>250</sup> Idem.

<sup>251</sup> Ciò è confermato dal richiamo della stessa pronuncia ad un suo significativo precedente: “[s]ul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall’interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987)” (*Considerato in diritto* n. 14); non può pertanto stupire l’appellativo di “storica” usato da C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 142, per l’autore infatti la pronuncia n. 275 del 2016 rappresenta il punto più alto del cammino intrapreso dalla Corte nell’affermazione del diritto alla socializzazione del disabile, in particolar modo in un periodo caratterizzato da misure di *spending review* che rischiano di sacrificare i diritti all’altare di logiche meramente contabili.

<sup>252</sup> Come puntualmente sottolineato da A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 4 e ss.

<sup>253</sup> Idem, l’autore, in via condivisibile, rimarca come questi argomenti presentino probabilmente un maggior valore considerati nell’economia della presente decisione ma un “minor valore sistemico, riducendo il proprio orizzonte di senso alla censura dei difetti propri della singola disposizione/norma impugnata”.

segue una chiara scala di valori ed un ordine di priorità di carattere assiologico<sup>254</sup>.

La Corte infatti rileva già l'incoerenza della disposizione in esame rispetto "al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile [...] che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti"<sup>255</sup>. In sintesi la Consulta censura la legge regionale, prima che per valutazioni di giustizia e di equità, per l'irrazionale contraddizione tra il metodo della programmazione e la discrezionalità negli storni di bilancio<sup>256</sup>: non è infatti coerente identificare un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, pertanto richiedere una specifica e dettagliata rendicontazione degli oneri sostenuti in sede di pianificazione, se poi la prescrizione normativa subordina il finanziamento alle politiche e alle gestioni di bilancio dell'ente regionale<sup>257</sup>.

Come anticipato la Corte non si ferma qui, ma svolge alcune riflessioni fondamentali sul bilanciamento tra diritti sociali e vincolo di spesa che hanno fatto assurgere la pronuncia *de qua* a vero e proprio *leading case* su cui la dottrina e la stessa giurisprudenza successiva hanno fatto più volte riferimento. I giudici costituzionali, nel rigettare la ricostruzione della Regione per cui se la disposizione normativa non contenesse il limite delle somme iscritte a bilancio violerebbe l'art. 81 per carenza di copertura finanziaria<sup>258</sup>, precisano che una tale ricostruzione è il frutto di una visione

---

<sup>254</sup> Cfr. *idem*.

<sup>255</sup> *Considerato in diritto* n. 8.

<sup>256</sup> A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali*, cit., p. 212.

<sup>257</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 10, come più volte ribadito la discrezionalità legislativa "trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati".

<sup>258</sup> Ipotesi peraltro smentita dallo stesso metodo di programmazione previsto dalla legge regionale, ai sensi della quale gli interventi e gli oneri finanziari sono istruiti nell'anno precedente in modo da garantire una corretta iscrizione nel bilancio e scongiurando

non corretta del concetto di equilibrio di bilancio, difatti - con affermazione icastica quanto ormai nota - “[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>259</sup>.

Nel caso di specie la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria nel bilancio, che si risolve in una determinazione arbitraria da parte del legislatore regionale, determinano una lesione del nucleo indefettibile del diritto allo studio del disabile<sup>260</sup>. In proposito, di assoluta rilevanza è la riaffermazione della Corte della piena sindacabilità delle scelte allocative delle risorse, anche se determinate attraverso semplici dati contabili in quanto “rientranti nella tavola complessiva dei valori costituzionali”, non sussistendo alcuna “zona franca” esente dal controllo di costituzionalità dal momento che - come già espresso ripetutamente nella giurisprudenza - “non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale”<sup>261</sup>.

La schema decisorio appena richiamato della sentenza si propone di presentare in modo paradigmatico il funzionamento del bilanciamento in particolare tra diritti ed esigenze finanziarie<sup>262</sup>. La Corte, difatti, nell’affermare che le decisioni di bilancio rientrano nella piena discrezionalità del suo sindacato e che il servizio di trasporto scolastico degli studenti disabili, è parte integrante del nucleo fondamentale del diritto

---

qualsiasi rischio di squilibrio contabile tipico di un uso promiscuo delle risorse (vedasi *Considerato in diritto* n. 12).

<sup>259</sup> *Considerato in diritto* n. 11; cfr. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., p. 122, tale affermazione - legittimamente qualificato come “brocardo” da alcuni commentatori - pur sembrando più propriamente frutto di un *obiter dictum* piuttosto che deduzione dell’impianto motivazionale della decisione, rappresenta una decisiva statuizione in merito all’ordine di valori che deve informare l’impianto costituzionale come si preciserà a breve *infra*.

<sup>260</sup> *Considerato in diritto* n. 13.

<sup>261</sup> *Considerato in diritto* n. 14, in questa sede la Corte richiama a più riprese le già menzionate sentenze n. 260 del 1990 e n. 10 del 2016.

<sup>262</sup> Cfr. A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali*, cit., pp. 210 e ss., che identifica quattro direttrici fondamentali nella motivazione della Corte e le riconduce allo schema del bilanciamento come già teorizzato da R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pp. 56 e ss.; è evidente, come già sottolineato *supra* (vedasi Capitolo I §3), l’analogia con lo svolgimento del giudizio di proporzionalità.

all'istruzione di cui all'art. 38, traccia la "topografia del conflitto", ovvero identifica i valori e gli interessi che si fronteggiano nel caso di specie, e seleziona gli interessi costituzionali ammessi al bilanciamento<sup>263</sup>. Nello svolgere poi le riflessioni sopra riportate relative all'incoerenza della normativa e all'arbitrarietà della posta finanziaria in questione, la Corte svolge la tipica "valutazione di idoneità" della norma impugnata, ovvero verifica la pertinenza della disposizione normativa rispetto al fine perseguito<sup>264</sup>, per poi concludere con l'esame del grado di prevalenza di un interesse costituzionale sull'altro, ovvero un giudizio di "stretta necessità" che dovrebbe seguire i canoni del "contemperamento" e del "minimo mezzo": pertanto evitare l'integrale sacrificio di uno dei due termini del bilanciamento o la lesione del suo nucleo essenziale e perseguire un sacrificio del diritto "soccumbente" solo nella misura strettamente necessaria alla realizzazione del controinteresse<sup>265</sup>.

Applicando questo schema la Corte perviene ad un'affermazione netta in cui dichiara la priorità - assoluta da qualsiasi valutazione relativa alla fattispecie - del nucleo essenziale dei diritti fondamentali sull'interesse, pur costituzionale, all'equilibrio di bilancio<sup>266</sup>. In questo senso si ritiene opportuno riflettere sulla decisività e sulla rilevanza sistematica del ragionamento della Corte in questa pronuncia.

---

<sup>263</sup> A. ANDREONI, ult. op. cit., pp. 210-211; vedasi R. BIN, ult. op. cit., pp. 62 e ss., che designa appunto la "topografia del conflitto" e la "selezione degli interessi" quali le prime due fasi del bilanciamento, in particolare nella identificazione delle modalità con cui una norma che tutela un determinato interesse incide nell'ambito di tutela dell'interesse concorrente, l'autore precisa come tracciare la "topografia del conflitto" si risolve nella risposta a due interrogativi: per quale estensione l'area di tutela dell'interesse perseguito dalla norma impugnata si sovrappone all'area che deve essere garantita all'interesse di cui si lamenta la compressione, e quale spazio residuo resta all'esercizio di ciascuno dei due interessi in conflitto.

<sup>264</sup> A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali*, cit., p. 211, tale fase del bilanciamento - esattamente come nel caso di specie - può declinarsi sia in valutazioni di "razionalità" sia di "adeguatezza" della norma.

<sup>265</sup> A. ANDREONI, ult. op. cit., p. 212; sul "contemperamento" e "mezzo minimo" vedasi G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza*, cit., pp. 348 e ss., che ai suddetti due criteri di bilanciamento aggiunge anche la regola della "coessenzialità del limite", tipica del bilanciamento dei diritti fondamentali: tale regola prevede che i diritti possano essere compressi solo se ciò risulta indispensabile e non altrimenti evitabile per realizzare altri interessi o valori di pari grado.

<sup>266</sup> A. ANDREONI, ult. op. cit., p. 213.

Innanzitutto la sentenza n. 275 del 2016 sembra confutare definitivamente la sempre perdurante tendenza a ricondurre i diritti sociali costituzionali a norme dal valore meramente programmatico, contraddistinti pertanto da una effettività debole completamente condizionata alla discrezionalità del legislatore e alle sue scelte allocative<sup>267</sup>. La Corte infatti, affermando l'obbligo del legislatore di predisporre gli strumenti necessari per godere dei diritti sociali, ribadisce la natura sostanziale e concreta di tali diritti, ovvero, secondo autorevole dottrina, avvalorata la loro effettività secondo un modello ben più vicino alla concretezza e al realismo tipico del pensiero dei padri costituenti<sup>268</sup>.

I diritti sociali costituzionali ne escono totalmente rafforzati rispetto all'intervento del legislatore, che resta uno strumento necessario per il loro effettivo godimento, tuttavia solamente a titolo di *condicio sine qua non* e non in qualità di *condicio per quam*, che è già di per sé contenuta con piena vincolatività nella Carta costituzionale<sup>269</sup>.

Come precisato in apertura, la sentenza in esame si pone in un contesto d'incertezza con riferimento al vincolo di cui all'art. 81 - oggetto di una più volta richiamata ondivaga interpretazione da parte della Consulta - negandone, in linea con una giurisprudenza risalente, qualsiasi natura di

---

<sup>267</sup> di I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati"*, cit., p. 357 e ss., l'autrice sottolinea quindi l'adesione della Corte a quella parte della dottrina che distingue i diritti sociali dai diritti di libertà solo da un punto di vista storico e non di valore (vedasi *supra* Capitolo I §1), respingendo in questo modo qualsiasi ricostruzione che determini di fatto una "de-costituzionalizzazione" di tali diritti.

<sup>268</sup> L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, p. 2340, l'autrice sottolinea che l'Assemblea costituente era senz'altro ben conscia che le dichiarazioni astratte non potessero bastare per garantire a tutti di servirsi dei diritti proclamati, per questo motivo "si adoperarono affinché quelle proclamazioni fossero accompagnate dalla garanzia, per tutti, di quel minimo benessere economico senza il quale libertà e partecipazione non hanno senso. Garanzie di effettività si volevano assicurare in primo luogo garantendo a tutti le condizioni indispensabili per poter esercitare i diritti". Sul punto l'autrice richiama anche la Relazione presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947 da Meuccio Ruini, in cui si afferma che "i diritti di libertà non si possono scompagnare dai doveri di solidarietà di cui sono l'altro ed inscindibile aspetto", e si sottolinea la necessità di "riaffermare che i rapporti fra gli uomini devono essere umani".

<sup>269</sup> Vedasi F. MODUGNO, *I "nuovi diritti"*, cit., p. 69 (già menzionato *supra* sub Capitolo I, nota n. 64); C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 162.



“super-norma” destinata a prevalere sistematicamente sugli altri interessi costituzionali<sup>270</sup>.

A detta della Corte non solo è necessario un ragionevole bilanciamento tra disponibilità finanziarie e la garanzia dei diritti sociali, la vera novità della sentenza è che tale bilanciamento è “orientato” secondo delle coordinate che vedono una prevalenza assiologica del nucleo fondamentale dei diritti sul bilancio<sup>271</sup>, aderendo a quella ricostruzione di “bilancio ineguale” già sostenuta da parte della dottrina che concepisce un ordine materiale dei valori costituzionali basato sulla prevalenza della persona, della sua dignità e del suo pieno sviluppo anche a discapito della scarsità delle risorse finanziarie<sup>272</sup>. Nell’ambito della proposta metafora la Corte delinea per il legislatore un percorso preciso che non è indirizzato dalle risorse ai diritti, ma bensì dai diritti alle risorse, sicché non possono essere queste a condizionare i livelli di tutela dei primi<sup>273</sup>.

---

<sup>270</sup> Cfr. L. MADAU, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Nota a Corte cost. n. 275/201, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 1/2017, il timore che l’equilibrio di bilancio si rivelasse una sorta di “super-principio” era ben presente nella dottrina a partire dalla riforma costituzionale del 2012, è opportuno tuttavia sottolineare come, già con le summenzionate sentenze nn. 70 e 178 del 2015, la Corte avesse respinto ogni ricostruzione in tal senso del nuovo parametro costituzionale. La sentenza n. 275 del 2016 si pone in continuità con tale filone giurisprudenziale ribadendo in via definitiva la prevalenza dei diritti fondamentali (nel loro nucleo essenziale) sulle esigenze di bilancio.

<sup>271</sup> I. CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati”*, cit., p. 359; vedasi A. LONGO, *Una concezione del bilancio*, cit., p. 6, che scrive in proposito di una “programmazione di bilancio costituzionalmente orientata”.

<sup>272</sup> E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., pp. 122-123, da tale bilanciamento “inequale” il ruolo della Corte ne esce fisiologicamente rafforzato in termini di porre in essere sostanzialmente “nuove norme” in via interpretativa; A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile*, cit., p. 2352; I. CIOLLI, ult. op. cit., p. 6; A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali*, p. 213; sul “bilanciamento ineguale” vedasi Capitolo I §3.1, specificamente nota n. 369; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in AA. VV., *Diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 224.

<sup>273</sup> R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in Forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2017, p. 2; a sostegno del carattere poizore nell’ordinamento costituzionale delle prestazioni relative ai diritti sociali sulle esigenze di contenimento della spesa alcuni autori come A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., p. 9, menzionano il dato normativo: a fronte di una ampia riforma che ha riguardato la contabilità pubblica (come già ampiamente trattato sub Capitolo I) con il rafforzamento, tra gli altri, del dovere delle Regioni e degli enti territoriali a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto dei vincoli finanziari di matrice europea, il legislatore si è premurato di prevedere un “Fondo straordinario per il concorso dello Stato”, mediante il quale questo deve concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle

Tale nucleo fondamentale viene concepito in questo caso in termini assoluti, mentre l'equilibrio di bilancio, anch'esso compreso nella tavola dei valori costituzionali, viene inteso in termini relativi, di modo che è questo a dover essere funzionalizzato al primo<sup>274</sup>. Naturale corollario di tale ricostruzione è che all'interno di un *budget* prestabilito esistano delle spese prioritarie, ossia quelle relative al nucleo inviolabile dei diritti fondamentali, delle spese "costituzionalmente necessarie" rispetto ad altre meramente facoltative, ovvero soddisfabili solo in un secondo momento<sup>275</sup>. Ulteriore corollario, esplicitato nella stessa sentenza, è quello della piena sindacabilità in materia finanziaria da parte della Corte, in accordo con la quale viene rifiutata una lettura delle esigenze finanziarie come oggetto di una decisione meramente tecnica, pertanto estranea alle logiche costituzionali: oltre ad una (rilevante) componente tecnica, infatti, le scelte allocative possiedono un'innegabile dimensione politica che impatta sugli interessi e sui valori costituzionali<sup>276</sup>.

---

autonomie territoriali dei livelli essenziali di prestazione e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo economico o in presenza di eventi eccezionali. L'art. 11 della l. n. 243 del 2012 in particolare istituisce il Fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e prevede che sia alimentato sia da quote parte dell'indebitamento consentito per la correzione degli effetti del ciclo (tenendo conto anche delle conseguenze sulle entrate delle autonomie locali), sia da quote derivanti dalle deliberazioni parlamentari per fronteggiare eventi eccezionali, le cui risorse sono distribuite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata o dal ciclo o dagli eventi eccezionali; A. LUCARELLI, ult. op. cit., p. 2343, collega la direzione delineata dalla pronuncia n. 275 del 2016 ad una rinnovata attenzione per i diritti sociali in sede eurounitaria, dimostrata in particolare dalla risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali [2016/2095(INI)], la quale ha sottolineato gli effetti iniqui delle politiche economiche di *austerità* ed ha rimarcato l'utilità di dare concretezza alla Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 per conseguire una maggiore integrazione europea (più ampiamente vedasi Capitolo IV).

<sup>274</sup> A. LONGO, ult. op. cit., pp. 7-8.

<sup>275</sup> L. CARALSSARE, *Bilancio e diritti fondamentali*, cit., pp. 2342-2343, l'autrice rimarca sul punto l'uso dell'attributo "incomprimibile" con riferimento al nucleo essenziale del diritto, un aggettivo che sicuramente sottolinea la presenza di un ambito assoluto e non suscettibile all'arbitrio del legislatore; cfr. ID. *Priorità costituzionali*, cit., *passim*; A. LONGO, ult. op. cit., p. 13.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 7, esiste pertanto un doppio piano di ragionamento, "il primo è quello di una sorta di disvelamento nel quale si nega la natura meramente tecnica della decisione di bilancio affermandone la sostanziale politicità; il secondo è l'affermazione che tale politicità proprio perché tocca il nucleo di valore di un diritto fondamentale non rientra nell'alveo della completa discrezionalità politica ma afferisce al piano dei valori costituzionali, o meglio al punto di equilibrio che la Corte stabilisce tra tali valori".

Tenendo conto dell'impianto teorico che informa la sentenza non si possono ignorare alcuni rilievi critici, in particolare alla luce di quanto già scritto nel paragrafo precedente con riferimento appunto all'uso del concetto di "nucleo incomprimibile" del diritto. Difatti per quanto condivisibile, debitamente argomentata e dall'esito del tutto garantista nei confronti di interessi costituzionali innegabilmente di primo piano come il diritto allo studio degli alunni disabili, la motivazione della pronuncia sembrerebbe caratterizzarsi per un certo grado di apoditticità: la decisione infatti prende le mosse dall'affermazione che il servizio di trasporto degli alunni portatori di *handicap* rientri all'interno del nucleo essenziale ed incomprimibile del diritto allo studio del disabile di cui all'art. 38 Cost., tale assunto viene inteso come una "verità autoevidente", ovvero un atto di scelta della Corte più che il frutto di un ragionamento<sup>277</sup>.

Come già rilevato, la sentenza n. 275 del 2016 è stata salutata come una decisione che ha dato definitiva chiarezza al significato del vincolo di cui all'art. 81 all'interno del bilanciamento tra esigenze finanziarie e diritti sociali di prestazione, tuttavia non è azzardato persuadersi che, in particolare in una visione d'insieme della giurisprudenza, il ruolo decisivo per l'esito della delibazione del Giudice delle leggi sia svolto dalle situazioni soggettive tipiche del caso di specie più che da un ragionamento che prende le mosse da criteri ermeneutici come appunto il "nucleo essenziale" dei diritti<sup>278</sup>.

In altri termini, concetti come il "nucleo essenziale dei diritti" più che criteri per determinare la ragionevolezza delle disposizioni normative in esame, sembrerebbero più propriamente argomenti volti a giustificare delle scelte prese secondo un diverso grado di sensibilità determinato dalle situazioni soggettive di cui si dibatte, con la conseguenza che - si ribadisce in via del tutto condivisibile - ben diverso è il sindacato della Corte che si trovi a dover giudicare del bilanciamento del diritto allo studio degli alunni

---

<sup>277</sup> In questi termini A. LONGO, *Una concezione del bilancio*, cit., p. 11; in senso contrario cfr. S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale*, cit., pp. 18 e ss.

<sup>278</sup> In altre parole si concretizzano quelle critiche già richiamate *supra* ad una concezione assoluta del nucleo essenziale, che rischia di risolversi in una tautologia.

disabili con esigenze finanziarie piuttosto che dell'interesse, pur costituzionale, alla ripetizione di un tributo costituzionalmente illegittimo da parte di imprese di grosse dimensioni operanti nel settore petrolifero<sup>279</sup>.

Pur di fronte ad una possibile non linearità logica, la summenzionata diversa sensibilità dimostrata dalla Corte non è tuttavia da disapprovare. Il bilanciamento in questione, infatti, tra prestazioni sociali e interesse alla stabilità finanziaria si rende, come naturale, maggiormente presente nei periodi di crisi socioeconomica. È ormai assodato e sottolineato da più parti che tali congiunture non colpiscano uniformemente tutta la società, ma specialmente alcune categorie della popolazione, in particolare i più fragili, ovvero quei cittadini che fanno fisiologicamente più riferimento al *welfare* e che, d'altra parte, i principi fondamentali della Costituzione impongono di tutelare<sup>280</sup>. Quanto più che ovvio sottolineare l'attualità di queste considerazioni a fronte della forte crisi socioeconomica provocata dalla diffusione pandemica del virus SARS-CoV-2, la quale ha avuto un drammatico primo impatto più pesante su determinate categorie di cittadini (oltre che sulla fruizione di particolare diritti come quello alla sanità, al lavoro e all'istruzione)<sup>281</sup>.

In estrema sintesi, da quanto premesso emerge una concezione di “nucleo essenziale” dei diritti sociali assimilabile all'apposizione di un “limite di risultato” da parte della Costituzione al legislatore, un limite tuttavia che

---

<sup>279</sup> Il riferimento è ovviamente alla fattispecie già analizzata della sentenza n. 10 del 2015 sulla c.d. *Robin tax*.

<sup>280</sup> *Ibidem*, questo viene esplicitato altresì nella motivazione della sentenza n. 10 del 2015; chiari in questo senso sono poi i contributi dottrinali raccolti in AA. VV., *Diritti sociali e crisi economica*, cit., in particolare nella sua seconda parte dedicata per l'appunto all'analisi della crisi ed il suo impatto sui soggetti più svantaggiati, vedasi E. CRIVELLI, *L'impatto della crisi economica sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, pp. 119 e ss.; B. LIBERALI, *Il Comitato Europeo dei Diritti sociali e la salute quale fattore di discriminazione multipla*, pp. 128 e ss.; C. SICCARDI, *Crisi economica e discriminazioni multiple: il caso degli stranieri extra-comunitari con disabilità*, pp. 139 e ss.; B. VIMERCATI, *Compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria e nuovo Isee: quali prospettive?*, pp. 157 e ss.; I. PELLIZZONE, *L'incidenza della crisi economica sulla condizione femminile*, pp. 179 e ss.; S. CATALANO, *Giovani e anziani nella crisi*, pp. 195 e ss.; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., pp. 209 e ss.; C. NARDOCCI, *L'impatto della crisi economica sulle politiche di accoglienza dei migranti*, pp. 227 e ss.

<sup>281</sup> Si rimanda sul punto a B.A. MASSO, *Il primo impatto sui diritti sociali dell'emergenza Covid-19*, cit., pp. 2643 e ss.

non ha carattere fisso ma bensì mobile, ovvero che cambia “a seconda dello sforzo che la specifica prestazione richiede nel caso concreto, e che può richiedere il sacrificio di altri interessi che sono subordinati alla realizzazione di quel compito di rimozione degli ostacoli, imposto dal principio di uguaglianza sostanziale”<sup>282</sup>. Ne consegue che il nucleo indefettibile del medesimo diritto all’istruzione non avrà lo stesso contenuto per tutti, ma, in linea con quanto statuito dalla Corte, per i soggetti con speciali bisogni deve prevedere prestazioni accessorie come appunto il trasporto scolastico quando questo diventa - nella valutazione non priva di un certo grado di apoditticità dei Giudici costituzionali - strumento essenziale per permettere ai più deboli la piena partecipazione al processo educativo<sup>283</sup>.

Si presenta in completa continuità a quanto appena fatto presente la sentenza n. 83 del 2019, pronunciata all’esito dell’impugnazione in via diretta da parte della Regione Veneto di alcune disposizioni della legge di bilancio 2018, tra cui quelle riguardanti il finanziamento delle funzioni di assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali<sup>284</sup>. Pur a fronte di un diverso esito<sup>285</sup>, la pronuncia si pone in continuità con l’argomentazione della sentenza n. 275 del 2016, ribadendo l’inclusione all’interno del nucleo indefettibile del

---

<sup>282</sup> I. CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati”*, cit., p. 363.

<sup>283</sup> Idem, processo educativo che ha un decisivo impatto in termini di socializzazione per i soggetti disabili.

<sup>284</sup> La Regione lamentava specificamente il finanziamento *una tantum* per il solo anno 2018 del servizio da parte dello Stato. Tale finanziamento non avrebbe garantito la necessaria programmazione del servizio da parte della Regione, la quale, sotto un secondo profilo, contestava inoltre l’importo stanziato.

<sup>285</sup> La prima delle doglianze contenuta nella nota precedente viene dichiarata infondata mentre la seconda inammissibile; vedasi A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l’integrazione scolastica dei disabili*, in Forum di Quaderni costituzionali, 29 febbraio 2020, pp. 327 e ss., puntualmente l’autore sottolinea infatti come il diverso esito sia determinato dal fatto che in questo secondo caso la Corte, a differenza del precedente, si pronuncia in un ricorso in via diretta, pertanto in una dimensione astratta, al di fuori di un contesto applicativo della norma come accade nei giudizi sollevati in via incidentale: mentre nella fattispecie di cui alla sentenza n. 275 del 2016 poteva dirsi sussistere un *vulnus* determinato dall’incertezza *ab origine* dell’*an* e del *quantum* del finanziamento, in quanto la norma regionale contestata aveva già prodotto i suoi effetti, lo stesso non si può dire in questo caso, in cui peraltro la stabilità del finanziamento negli esercizi precedenti non lascia dubitare sulla certezza per gli anni a venire.

diritto all'istruzione del disabile non solo dei servizi strettamente didattici, ma anche di tutti quelli indispensabili per l'inserimento nella comunità scolastica, il cui finanziamento, pertanto, deve essere garantito stabilmente dal legislatore che non conserva alcun margine di scelta al riguardo<sup>286</sup>.

A dimostrazione del significato dirompente di quanto espresso dalla Consulta, è opportuno sottolineare anche come il principio di prevalenza del nucleo essenziale dei diritti sull'equilibrio di bilancio si sia affermato anche nella giurisprudenza amministrativa<sup>287</sup>, senza ignorare peraltro come già posizioni simili si fossero in precedenza fatte avanti nella giurisprudenza contabile<sup>288</sup>.

In conclusione è doveroso sottolineare come principi desumibili dalla giurisprudenza analizzata in questo paragrafo continuino a trovare espressione in rilevanti arresti giurisprudenziali della Corte costituzionale, in particolare in tema di diritto alla salute, già definito quale principale e più

---

<sup>286</sup> Idem; cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., pp. 162 e ss.

<sup>287</sup> Idem, l'autore richiama la sentenza n. 1 del 2 gennaio 2020 della III sezione del Consiglio di Stato in tema di diritto alla salute e vincolo di bilancio. Nel caso di specie il Supremo consesso amministrativo ha dichiarato l'illegittimità del diniego di collocazione di una persona disabile in un centro di cura diurno, motivato sul presupposto che i livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria possono essere garantiti nei limiti del rispetto dei vincoli di bilancio assegnati annualmente dalla Regione e dalla Conferenza dei Sindaci. In questa occasione il Consiglio di Stato, richiamando anche la giurisprudenza precedente, ha affermato che il principio dell'equilibrio di bilancio in materia sanitaria non può essere invocato in astratto, ma debba essere dimostrato concretamente come impeditivo, nel singolo caso, all'erogazione delle prestazioni e, comunque, nel caso in cui la disabilità dovesse comportare esigenze terapeutiche indifferibili, il nucleo essenziale del diritto alla salute deve essere salvaguardato (punto 5.4 della motivazione in diritto).

<sup>288</sup> Cfr. M. MORVILLO, *Un caso "di scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; cfr. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., p. 118; in tema di spese per il personale vedasi il provvedimento di archiviazione adottato dalla Procura contabile della Regione Campania in data 24 maggio 2013, con cui non si è ritenuto sussistere i presupposti dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori locali del Comune di Napoli che avevano proceduto all'assunzione di nuovi insegnanti nonostante il rapporto tra spese del personale e spese correnti superasse i limiti di legge. Il Comune, a fronte delle gravi carenze di personale docente nelle scuole dell'infanzia e negli asili nido comunali, e quindi del rischio "concreto ed attuale di non poter assicurare il regolare inizio del nuovo anno scolastico", pur in presenza di un significativo disavanzo registrato nel conto di bilancio 2011 e del superamento della soglia del 50% nel rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente, aveva disposto il reclutamento di personale a tempo determinato "nella misura strettamente necessaria a soddisfare le esigenze di continuità dei servizi educativi della scuola dell'infanzia e degli asili comunali [...] nel rispetto delle risorse finanziarie disponibili e dei limiti generali di contenimento della spesa del personale". Il provvedimento rimarca come le norme sul contenimento della spesa pubblica non possano certamente sacrificare la scuola e comprimere funzioni fondamentali come l'istruzione pubblica.

fragile tra i diritti sociali compresi nella Carta fondamentale<sup>289</sup> e messo peraltro fortemente alla prova, per ovvie ragioni, sin dai primi momenti dell'emergenza pandemica. Particolare attenzione merita la sentenza n. 62 del 2020, che ha affermato la primazia del diritto alla salute rispetto agli interessi di altra natura come quelli finanziari<sup>290</sup> in ossequio alla centralità della persona che informa l'impianto costituzionale, nonché il principio della previa programmazione del fabbisogno finanziario e dell'obbligo di monitoraggio continuo della garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel farlo la Corte ha richiamato la pronuncia n. 275 del 2016, in particolare nella parte in cui afferma che il nucleo indefettibile del diritto, una volta identificato, non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, in quanto è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

Riservando al capitolo seguente riflessioni più approfondite sulla sentenza n. 62 del 2020, in particolare con riferimento al tema della sanità e all'annosa questione dei livelli essenziali di assistenza<sup>291</sup>, si può già ora anticipare come non è azzardato presupporre che i principi sinora richiamati svolgeranno un rilevante ruolo all'interno della giurisprudenza costituzionale in un periodo che dovrà misurarsi con la ripresa socioeconomica a seguito di una crisi che ha fortemente influito su determinati diritti sociali di prestazione.

### **3. I risvolti del bilanciamento *de quo* nelle diverse tecniche decisorie e argomentative della Corte: il tentativo di superare le contraddizioni**

Quanto sinora premesso ha già dimostrato il peculiare ruolo che la Corte ha sviluppato con riferimento al sindacato delle decisioni legislative in materia di finanza pubblica. In particolare, il rapporto tra giustizia costituzionale e compatibilità finanziarie si è rivelato alquanto vario,

---

<sup>289</sup> Vedasi *supra* Capitolo I §1.2.3.

<sup>290</sup> In questo caso per la precisione “interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni”.

<sup>291</sup> Si rimanda per la precisione al Capitolo III § 3.1.

sviluppandosi in modo rilevante specialmente negli ultimi anni a seguito della novella costituzionale del 2012.

L'arricchimento delle rispettive tecniche decisorie non è certo una novità per la Corte, ma di per sé un dato coesistente alla sua storia e allo sviluppo del suo ruolo<sup>292</sup>: la Corte costituzionale ha presto abbandonato la secca alternativa tra pronunce di mero accoglimento e rigetto a cui era stata confinata dal costituente, per assumere un rapporto “dialettico” con il legislatore, arricchendo così le proprie tecniche decisorie onde garantire effettività ai principi costituzionali senza limitarsi al ruolo di mero “legislatore negativo”, ovvero a censurare le normative, o parti di esse, che oltrepassassero i limiti fissati dalla Costituzione<sup>293</sup>.

L'arricchimento di tali tecniche è altresì fisiologico non solo perché in un processo come quello costituzionale confluiscono diversi moduli processuali<sup>294</sup>, ma soprattutto in quanto la Corte si pone in una posizione di chiusura del sistema, di ultima tutela dell'ordinamento costituzionale, in uno snodo tra politica e giurisdizione: proprio per questo infatti non può fare a meno di tenere conto dell'impatto delle sue pronunce nell'assetto politico-istituzionale<sup>295</sup>.

---

<sup>292</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. I, *Storia, principi, interpretazioni*, cit.

<sup>293</sup> In tal senso la Corte sviluppa dapprima il modello decisionale delle sentenze interpretative e in seguito quello delle sentenze manipolative. La Corte infatti dichiara l'incostituzionalità di tutte quelle disposizioni normative che non sono in grado di garantire effettività ai principi costituzionali. Si pensi agli enormi risvolti che ha avuto il principio di ragionevolezza nel sindacato della Corte.

<sup>294</sup> Si pensi alla confluenza di elementi tipici della giurisdizione soggettiva di tutela dei diritti delle parti e quelli tipici della giurisdizione oggettiva sulla garanzia dell'impianto costituzionale all'interno della questione di costituzionalità sollevato in via incidentale.

<sup>295</sup> L'estrema frontiera della possibilità di sviluppare le proprie modalità decisorie e la dimostrazione di come ciò comporti rilevanti conseguenze per il rapporto tra Corte e legislatore è rappresentato dalla vicenda processuale che ha contraddistinto il “caso Cappato”, ovvero l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242 del 2019, con cui la Corte ha dapprima riconosciuto la necessità di un intervento del legislatore pur a fronte di una norma incostituzionale, per poi adottare una sentenza manipolativa di accoglimento a fronte dell'inerzia legislativa, cfr. M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'Ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; cfr. B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, cit., pp. 46 e ss.; se quello della “doppia pronuncia” può rappresentare l'ultimo atto di un processo di arricchimento delle tecniche decisorie, ulteriori e più risalenti esempi di questo fenomeno sono riscontrabili nella pronuncia di sentenze interpretative di rigetto (di



Per quanto riguarda il più specifico tema della garanzia dei diritti sociali e delle esigenze pubblico-finanziarie, la necessità di mantenere un difficile equilibrio del proprio ruolo istituzionale di “controllore del bilanciamento” e non di “bilanciatore” degli interessi costituzionali coinvolti nelle scelte allocative e redistributive del legislatore, le quali presentano peraltro un considerevole carattere politico e tecnico<sup>296</sup>, ha portato la Corte a fare riferimento a distintive tecniche decisorie ed argomentative<sup>297</sup>. Nel fare questo la Consulta ha intrapreso vie innovative o ha recuperato strumenti risalenti, andando per esempio ad agire sugli effetti temporali delle proprie sentenze, adoperando pronunce di tipo additive di principio e rinnovando il ruolo dei poteri istruttori, raramente utilizzati in precedenza.

Ciascuna delle summenzionate operazioni merita una specifica trattazione che ne metta in luce le caratteristiche e le eventuali contraddizioni.

### **3.1 Tecniche manipolative sugli effetti temporali delle pronunce**

La tecnica con cui la Corte agisce sugli effetti temporali delle proprie sentenze, ovvero determina da quando far decorrere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, rappresenta un tema sensibile nello studio della giustizia costituzionale. Tale operazione infatti, agendo in via

---

cui *infra*), sentenze additive di prestazione (come rilevato nello scorso capitolo in particolare negli anni ottanta e prima parte anni novanta), sentenze di accoglimento parziale (testuali o interpretative), sentenze manipolative come le additive o le sostitutive oltre il canone delle “rime obbligate” - che confinerebbe l'elemento creativo della pronuncia dal contesto normativo - prescindendo dalla soluzione costituzionalmente obbligata che dovrebbe indicare il giudice *a quo* (ne è un esempio la sentenza n. 33 del 2019: pur a fronte della richiesta del giudice remittente per una pronuncia “caducatoria secca” della normativa che obbligava i c.d. “comuni polvere” ad associarsi non permettendo questa alle amministrazioni comunali di erogare servizi ai cittadini, la Corte dichiara la norma incostituzionale nella parte in cui non prevede la possibilità per il Comune di dimostrare che l'obbligo associativo non consente di dimostrare miglioramenti nell'erogazione dei servizi pubblici ai cittadini. In questo modo la Corte pronuncia un'additiva che va ben oltre le rime obbligate e al *petitum* del giudice remittente. Ulteriori esempi sono le sentenze della Corte relativa alla dosimetria sanzionatoria di alcune fattispecie di reato considerata eccessiva e sostituita con una sanzione di altre fattispecie affini, vedasi le sentenze n. 236 del 2016, n. 222 del 2018, n. 40 del 2019).

<sup>296</sup> Vedasi *supra* specialmente paragrafi 1.1 e 1.2.

<sup>297</sup> Per delle recenti trattazioni d'insieme con riferimento ai diritti sociali ed in particolare la sanità si richiamano i contributi di B. PEZZINI, ult. op. cit., pp. 36-56, e S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative della Corte costituzionale*, cit.

innovativa non sugli effetti normativi delle pronunce ma anche su quelli temporali, ha come oggetto un ambito che storicamente si considerava del tutto inoppugnabile, ovvero il fatto che la pronuncia d'incostituzionalità di una norma si risolvesse negli esiti tipici dell'annullamento, ossia con quelli che possiamo chiamare “effetti retroattivi”, ma che in realtà non sono che un logico corollario del divieto per i giudici di applicare norme incostituzionali e dello stesso meccanismo incidentale come disciplinato dalla normativa di cui alla l. cost. n. 1 del 9 febbraio 1948 e all'art. 30 della l. n. 87 dell'11 marzo 1953<sup>298</sup>.

In un'ottica generale la modulazione degli effetti temporali delle sentenze della Consulta non rappresenta una novità degli ultimi anni ed è bene svolgere al riguardo alcune precisazioni per cogliere appieno gli elementi di estrema novità che hanno caratterizzato le pronunce più recenti. Prima di tutto è necessario distinguere, all'interno della categoria delle sentenze che operano esclusivamente *pro futuro*, le pronunce di “incostituzionalità sopravvenuta” da quelle di “incostituzionalità differita”<sup>299</sup>. Relativamente alle prime infatti non è del tutto corretto parlare di manipolazione degli

---

<sup>298</sup> In particolare si sottolinea il III comma dell'art. 30: “Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”; è bene ricordare che tali normative hanno armonizzato al meccanismo incidentale del controllo di costituzionalità un sistema in origine concepito dai padri costituenti come un giudizio astratto che produce effetti solo *pro futuro*, cfr. M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Milano, 1991, pp. 112 e ss. e 131 e ss.; cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come giudizio senza parti*, Milano, 1985, pp. 1 e ss.

<sup>299</sup> Una distinzione non sempre netta e condivisa sia nella giurisprudenza che nella dottrina di commento, cfr. M. R. MORELLI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» (anche a «ridosso di precedenti pronunzie monitorie, per successiva inerzia del legislatore») e declaratorie di illegittimità «dal momento in cui» (ovvero anche ex nunc). Alla ricerca di nuove tipologie di decisioni costituzionali di accoglimento, al di là del dogma della retroattività dell'effetto*, in AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988)*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 171 ss.; R. PINARDI, *La corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 53 e ss.; ID., *Incostituzionalità “sopravvenuta” vs. manipolazione degli effetti temporali: alcune precisazioni terminologiche e concettuali*, in Forum di Quaderni costituzionali, 24 gennaio 2020; ID., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in Consulta online, n. 1/2015, pp. 220 e ss.; M. D'AMICO, *Giustizia costituzionale e tecniche decisorie*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in Consulta online, 6 marzo 2019; P. VERONESI, *La Corte “sceglie i tempi”*, cit.

effetti temporali, in questi casi la Corte si limita a limitare la portata retroattiva della declaratoria d'incostituzionalità “*dal momento in cui*” questa sopravviene per un mutamento normativo o fattuale<sup>300</sup>, mentre è solo con le seconde che il Giudice delle leggi riscontra un primigenio vizio d'incostituzionalità ed esercita un potere discrezionale, decidendo di modulare gli effetti temporali della pronuncia di accoglimento all'esito di un bilanciamento tra valori contrapposti<sup>301</sup>.

Con riferimento alla manipolazione da parte della Corte delle ricadute diacroniche delle proprie pronunce sulla scorta di esigenze di bilancio, è opportuno completare l'analisi lasciata in sospeso in merito alla sentenza n. 10 del 2015<sup>302</sup>. È già stato detto infatti come con tale pronuncia la Corte si sia pressoché sostituita al legislatore nella valutazione discrezionale sul finanziamento dei diritti, quindi nel bilanciamento tra diritti e risorse che,

---

<sup>300</sup> Si pensi alla già richiamata sentenza n. 178 del 2015 e all'incostituzionalità determinata dal reiterato blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego; come in modo pertinente notato da F. DEPRETIS, *Un caso di buon governo degli effetti temporali dell'incostituzionalità (a margine della sentenza n. 246 del 2019)*, in Consulta online, n. 1/2020, pp. 129-130, non c'è propriamente alcuna “manipolazione” nei casi di “incostituzionalità sopravvenuta”, limitandosi, il giudice, ad accertare il vizio per il momento da cui è sorto.

<sup>301</sup> Cfr. Idem, qui la manipolazione degli effetti risulta da una valutazione di costi-benefici; cfr. R. PINARDI, ult. op. cit., pp. 54 e ss., sono più propriamente riconducibili a questo tipo di sentenza le significative pronunce n. 266 del 1988 e n. 50 del 1989. Con la sentenza n. 266 del 1988 veniva dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 15, I comma, della legge 7 maggio 1981, n. 180, relativa alla normativa transitoria dell'ordinamento giudiziario militare che affidava il potere di nomina dei magistrati al Ministro della Difesa, pertanto determinando un vizio in contrasto con il II comma dell'art. 108 della Costituzione. Nel farlo la Corte lascia decorrere gli effetti della pronuncia di incostituzionalità a partire dal giorno successivo alla pubblicazione in modo da eliminare l'incidenza dell'accoglimento su tutti i processi precedenti e ancora pendenti, bilanciando pertanto l'interesse costituzionale leso alla stabilità del funzionamento della macchina giudiziale. La sentenza n. 50 del 1989 dichiarava l'illegittimità costituzionale dell' art. 39, I comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, nella parte in cui, escludendo l'applicabilità al procedimento davanti alle Commissioni Tributarie dell'art. 128 del codice di procedura civile, impediva la pubblicità dell'udienza, in violazione dell'art. 101, I comma, della Costituzione. In via per certi versi analoga al precedente summenzionato la Corte delibera per un'incostituzionalità differita in modo da evitare che tutti i processi tributari precedenti alla sentenza, ma ancora aperti, venissero meno per i vizi riscontrati nella disciplina processuale. È da sottolineare, in particolare per sottolineare la novità di cui *infra* relativa n. 10 del 2015, che in questi casi la “clausola di irretroattività” non aveva mai toccato il giudizio *a quo*, che, a fronte della rilevanza della questione sollevata in via incidentale, ha pienamente subito gli effetti della sentenza di accoglimento.

<sup>302</sup> Vedasi *supra* §1.2.

come più volte ribadito, dovrebbe essere appannaggio, quanto meno in prima battuta, del legislatore attraverso la manovra di bilancio<sup>303</sup>.

La Consulta tuttavia, sempre sulla scorta di evitare conseguenze sul bilancio pubblico che avrebbero determinato la necessità di una manovra aggiuntiva pregiudizievole per le classi sociali meno abbienti, sembra “prendere il posto” del legislatore anche con riferimento ad un secondo aspetto, che è appunto quello di manipolare gli effetti temporali della sentenza trasformando di fatto il tipico annullamento conseguente alla decisione di accoglimento in abrogazione, la quale dovrebbe conseguire esclusivamente dall’attività legislativa<sup>304</sup>. Quello che infatti rende la sentenza n. 10 del 2015 una pronuncia storica e del tutto innovativa è che per la prima volta l’incostituzionalità differita in virtù di un bilanciamento di valori - in questo caso l’interesse alle prestazioni sociali, in sinergia con equilibrio di bilancio, rispetto all’interesse dei soggetti che avevano pagato un tributo illegittimo - arriva a toccare lo stesso giudizio *a quo*, mutando (se non eliminando del tutto) la logica della pregiudizialità e dell’incidentalità della questione di rilevanza costituzionale<sup>305</sup>. Sembra quasi che la Corte abbia instaurato un nuovo modello di questione di costituzionalità in cui il giudizio *a quo* rappresenta la “mera occasione” del sindacato della Corte, trasformando la “rilevanza-incidentalità da requisito necessario a requisito normale ma non necessario”<sup>306</sup>.

---

<sup>303</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 8; a sottolineare questo doppio profilo di “indebita” attività da parte della Corte è anche I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015*, cit., p. 12.

<sup>304</sup> Cfr. M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione*, cit., p. 23.

<sup>305</sup> Vedasi nota n. 301; pregnante è l’espressione di “epitaffio per la pregiudizialità costituzionale” utilizzato da A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, In *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 aprile 2015; cfr. R. PINARDI, *La modulazione degli effetti temporali*, cit. p. 225; M. D’AMICO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 8.

<sup>306</sup> ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., p. 189; inevitabile non richiamare, in tema di mutamento del requisito della rilevanza della questione divenuta una “mera occasione” per portare una legge asseritamente incostituzionale davanti alla Corte, anche la sentenza n. 1/2014 sulla incostituzionalità della legge elettorale, vedasi G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

Sul punto la Corte afferma che la regolazione degli effetti temporali “non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell’ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata”<sup>307</sup>. I giudici della Corte precisano che considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi volti a modulare gli effetti temporali devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità, statuendone due precisi presupposti: “l’impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco”<sup>308</sup>.

Alcuni autori hanno sottolineato come non sia propriamente corretto affermare che la regola della retroattività abbia costituito un termine del bilanciamento in questione, quanto più l’“area” in cui gli effetti del bilanciamento sono ricaduti: in sintesi la limitazione della retroattività non sarebbe che un effetto indiretto del bilanciamento tra i principi posti a base dell’accoglimento e quelli che sarebbero stati pregiudicati da un accoglimento secco ovvero quelli di cui agli artt. 2, 3, 53 e 81 Cost.<sup>309</sup>.

Ai diversi commenti della dottrina sulla summenzionata novità che contraddistingue l’intervento manipolativo degli effetti temporali

---

<sup>307</sup> *Considerato in diritto* n. 7.

<sup>308</sup> *Idem*.

<sup>309</sup> C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi?*, cit., p. 20; L. ANTONINI, *Forzatura dei principi versus modulazione temporale*, cit., p. 22, che in proposito sottolinea la linearità di una motivazione che fornisce argomenti trasparenti senza rimanere ostaggio di “tecniche più sommerse” che a volte caratterizzano il sindacato di costituzionalità nell’incombente di un *vulnus* al bilancio dello Stato.

comprendendo perfino il giudizio *a quo*, si è accompagnata una rilevante reazione da parte dei giudici, *in primis* della stessa Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia che aveva sollevato la questione, sino a poter parlare di vera e propria “ribellione” del giudice *a quo* e “disobbedienza” rispetto al *dictum* della Consulta<sup>310</sup>.

Nel riprendere il giudizio, infatti, la Commissione Tributaria ha concesso il rimborso del tributo al contribuente, oltre che rilevando l’assenza di un’esplicita menzione della manipolazione degli effetti temporali della pronuncia di accoglimento nel dispositivo, riconoscendo “l’illegittimità della motivazione della sentenza” nella parte in cui disapplica di fatto il meccanismo della pregiudizialità. A detta della Commissione l’inapplicabilità della norma dichiarata incostituzionale nel giudizio *a quo* rappresenta un dato “consustanziale al tipo di giudizio di costituzionalità voluto dal nostro ordinamento costituzionale: cancellare questa consustanzialità significa modificare il tipo di giudizio di legittimità di cui sopra bypassando il necessario intervento del Legislatore Costituzionale”<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Cfr. in particolare G. BERGONZINI, *Corte costituzionale e giudici disobbedienti: patologia, fisiologia ed effettività del sistema di giustizia costituzionale*, in Rivista AIC, n. 2/2019, pp. 384-407, l’autore svolge significative riflessioni alla risposta dei giudici alla sentenza della Corte, valutando il carattere “fisiologico” o “patologico” del dissenso espresso da questi, giungendo alla conclusione che sussistano gli elementi per parlare di una vera e propria “disobbedienza”, all’interno della quale è peraltro difficile distinguere in termini giuridici una “disobbedienza legittima” da una “illegittima”, in particolare a fronte di una sentenza come la n. 10/2015 che non ha provocato reazioni unanimi né dato luogo a contestazioni consolidate ed uniformi sul piano scientifico ; M. D’AMICO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 8.

<sup>311</sup> Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15, p.to n. 4 della motivazione; cfr. G. BERGONZINI, ult. op. cit., p. 385, l’autore rileva come la pronuncia della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia non sia rimasta neppure isolata: anche la Commissione Tributaria Regionale per il Piemonte (20 marzo 2017, n. 470/2/2017) ha ritenuto di non applicare ad un giudizio in corso la normativa dichiarata incostituzionale dalla Corte, l’art. 81, così da attribuire alla dichiarazione d’incostituzionalità di cui alla sentenza n. 10/2015 i consueti effetti retroattivi al rapporto pendente oggetto del giudizio. Similmente la Commissione Tributaria Regionale per la Lombardia (Comm. Trib. Reg. per la Lombardia, Sez. XI, 16 aprile 2018, n. 1706), ha evidenziato la necessità di riconoscere efficacia retroattiva alle pronunce di illegittimità costituzionale, in quanto “principio generale che trova un unico limite nei rapporti esauriti in modo definitivo”; cfr. A. MORELLI, *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. Trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in Consulta online, n. 2/2015, p. 484.

Il fatto che la sentenza n. 10 del 2015 non abbia costituito un caso isolato, ma possa rivelarsi foriera di un rinnovato uso della incostituzionalità differita, in particolare per ragioni di bilanciamento con esigenze di finanza pubblica, è testimoniato dalla giurisprudenza più recente. Sono in particolare due recenti sentenze ad attirare un particolare interesse alla luce di quanto detto.

La prima è la n. 246 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha affermato, per la prima volta in un giudizio instaurato in via principale<sup>312</sup>, l'incostituzionalità della normativa che disciplinava l'istituto di collaborazione tra Stato e Regioni con riguardo agli atti adottati dal Commissario straordinario per l'emergenza sismica nella parte in cui prevedeva l'istituto di leale collaborazione debole, il parere, piuttosto che l'istituto di collaborazione forte, ovvero l'intesa. Onde preservare la continuità dell'azione amministrativa costituita dagli atti adottati dal Commissario straordinario in una situazione emergenziale, la Corte ha fatto decorrere gli effetti della pronuncia di accoglimento solo con efficacia *pro futuro*.

In questo caso l'incostituzionalità differita per bilanciamento di valori vede coinvolto il buon andamento della pubblica amministrazione, ovvero il principio di continuità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.<sup>313</sup>. Pur non trattando direttamente la dimensione finanziaria, al di là del dato sostanziale, si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni su una sentenza che dimostra una valenza sistematica per la tecnica di manipolazione sugli effetti temporali delle pronunce di accoglimento.

La summenzionata pronuncia sembra infatti assestare il quadro e superare le contraddizioni sottolineate dalla dottrina - in particolare con riferimento alle suseposte sentenze del 2015 - affermando esplicitamente

---

<sup>312</sup> Per la precisione le questioni sono state sollevate dalle Regioni Umbria e Marche, con riferimento alla legittimità dell'art. 37, comma 1, del d. l. n. 109 del 2018, convertito, con modificazioni, nella l. n. 130 dello stesso anno.

<sup>313</sup> Cfr. al *Considerato in diritto* n. 10: “[i]n tale situazione l’efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull’azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario, pur non ancora consolidatasi in una situazione esaurita. Ciò infatti rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici [...]”.

che la naturale retroattività della pronuncia di accoglimento presenta delle eccezioni<sup>314</sup>. La motivazione della Corte riconduce a sistema tale tecnica decisoria con estrema chiarezza, distinguendo innanzitutto le diverse ipotesi in cui non si perviene a pronunce caducatorie retroattive, ovvero le già richiamate sentenze di “illegittimità costituzionale sopravvenuta” e quelle di “incostituzionalità differita”<sup>315</sup>. Nel ricondurre a questa seconda categoria il caso di specie, la Corte richiama i precedenti in cui, per esigenze di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, si è ritenuto opportuno graduare gli effetti temporali della decisione sui rapporti ancora pendenti. Di particolare interesse è la menzione della nota sentenza n. 1 del 2014, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità della legge elettorale facendo decorrere gli effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, onde preservare il principio di continuità dello Stato e non far cadere le Camere: tale decisione presenta profili di similitudine con la sentenza in esame, poiché anche questa volta il dato fattuale mostra profili di eccezionalità che forniscono una particolare resistenza all’interesse costituzionale che sarebbe leso dalla retroattività del dispositivo<sup>316</sup>.

Ulteriore pronuncia che si richiama è la sentenza n. 152 del 2020, con cui la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità della normativa che disciplina il trattamento pensionistico degli invalidi civili totali, nella parte in cui non riconosce un trattamento economico adeguato<sup>317</sup>.

La Corte sottolinea il ruolo determinante della situazione soggettiva coinvolta nel caso di specie, precisando che “[I]a maggior spesa a carico dello Stato, che la presente pronuncia comporta, non si risolve [...] in

---

<sup>314</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 8; cfr. M. D’AMICO, *Una vistosa motivazione in tema di efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, pp. 141 e ss.

<sup>315</sup> Vedasi ai *Considerato in diritto* nn. 8 e 9; più approfonditamente vedasi R. PINARDI, *Incossituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>316</sup> Cfr. F. DEPRETIS, *Un caso di buon governo*, cit., p. 133.

<sup>317</sup> In particolare dell’art. 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)” nella parte in cui dispone che i benefici incrementativi di cui al comma I sono concessi “ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni” anziché “ai soggetti di età superiore a diciotto anni”.



«violazione dell'art. 81 della Costituzione», poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona” e ribadendo che “le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili”<sup>318</sup>.

Nel confermare un sindacato volto ad una valutazione sistematica di tutti i valori costituzionali, la Corte, appellandosi ad un necessario “contemperamento dei valori costituzionali”, delibera di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere solamente dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale<sup>319</sup>. L'incremento della tutela economica del trattamento pensionistico viene garantito solo *pro futuro*, sulla scorta del principio della gradualità nell'attuazione dei diritti a prestazioni positive, dimostrando inequivocabilmente come la Corte si richiami ad una tutela sistematica dei valori costituzionali, ritenendo così di limitare gli effetti temporali della pronuncia per evitare effetti peggiori che una sentenza di “accoglimento secco” potrebbe avere sull'assetto costituzionale, in particolare in termini di equilibrio finanziario<sup>320</sup>.

Apparentemente la sentenza n. 152 del 2020 si apre a riflessioni analoghe a quelle che hanno riguardato il precedente del 2015, in particolar modo perché anche in questo caso è riscontrabile un intervento della Corte che sembrerebbe spingersi sino a valutazioni che fisiologicamente spetterebbero al legislatore, sia dal punto di vista del finanziamento dei diritti che con riferimento all'intervento manipolativo degli effetti diacronici. Tuttavia vale la pena sottolineare come, in questo caso, la Consulta abbia rimarcato la

---

<sup>318</sup> *Considerato in diritto* n. 6.

<sup>319</sup> *Considerato in diritto* n. 7.

<sup>320</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell'effettività della tutela per le persone disabili (Corte cost. n. 152/2020)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2021, pp. 79 e ss., l'autore sottolinea in realtà che il bilanciamento compiuto dalla Corte non è immediatamente con l'equilibrio di cui all'art. 81, ma con i valori costituzionali (principio di solidarietà, altri diritti fondamentali anche sociali) che altrimenti sarebbero stati compromessi se la Corte non avesse escluso l'efficacia retroattiva della sentenza.

libertà del legislatore nell'individuare la misura più idonea a dare attuazione alla decisione di accoglimento nel rispetto dei principi di proporzionalità e dell'effettività dei diritti, precisando che l'eliminazione della barriera anagrafica che aveva determinato il vizio d'incostituzionalità non rappresenta "un'opzione costituzionalmente obbligata"<sup>321</sup>.

Interessante rilevare come la sentenza parrebbe confermare le caratteristiche del bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie che si sono trattate in precedenza: un bilanciamento, seppur ineguale, tra i due summenzionati termini è possibile nei limiti tracciati dal canone di ragionevolezza, che consente alla Corte di spingersi a volte oltre quelli che sarebbero gli ordinari confini del suo sindacato di fronte alla discrezionalità legislativa<sup>322</sup>. Coerente conseguenza di ciò è che ancora una volta il limite che consente una contrazione delle prestazioni sociali si risolve nell'identificazione di un "nucleo fondamentale" del diritto, con tutte le difficoltà che si sono sottolineate *supra*<sup>323</sup>.

Alla luce di quanto premesso è sicuramente ipotizzabile un sempre più frequente uso della tecnica d'incostituzionalità differita per bilanciamento di interessi in particolar modo con riferimento a tutte le pronunce che possano avere ripercussioni sul bilancio e, specialmente, in un periodo caratterizzato da un preciso piano di ripresa socioeconomica a seguito di una forte crisi determinata dall'emergenza pandemica. Un generale ripensamento delle politiche sociali e del contestuale sistema finanziario volto a garantirle non può prescindere da un ragionevole bilanciamento di interessi che, si azzarda a definire, più indifferibile che mai<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> *Considerato in diritto* n. 9.

<sup>322</sup> M. D'ONGHIA, ult. op. cit., p. 82; cfr. G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 4/2020, p. 14.

<sup>323</sup> Cfr. V. CIACCIO, *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, pp. 2271 e ss.

<sup>324</sup> Come è facilmente deducibile dal Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato nella primavera del 2021 al fine di programmare l'utilizzo delle risorse eurounitarie del Next Generation EU, più diffusamente noto come *Recovery fund*. Sul punto, più ampiamente, vedasi Capitolo IV.

### 3.2 Sentenze additive di principio

Rilevante tecnica decisoria riguardante il bilanciamento in questione è sicuramente quella delle cosiddette sentenza additive di principio<sup>325</sup>. Come noto tale tecnica decisoria risponde all'esigenza di non invadere la sfera del legislatore e allo stesso tempo a quella di non rinunciare all'essenza del proprio ruolo di "custode" dell'ordinamento costituzionale evitando che la sentenza di accoglimento determini vuoti legislativi<sup>326</sup>.

Più precisamente tale tecnica costituisce la via per ovviare alle difficoltà che si pongono ogni volta che alla parte ablativa della sentenza di accoglimento si accompagna la necessità di garantire un elemento ricostruttivo, di produzione legislativa, che non rientra propriamente nei poteri del Giudice delle leggi<sup>327</sup>. Nel momento in cui la summenzionata *pars costruens* non è implicitamente ricavabile dal sistema normativo - colmando la lacuna con un'integrazione a "rime obbligate", usando la nota espressione di crisafulliana memoria - e pertanto esula dalla possibilità di procedere con una sentenza additiva semplice (c.d. "additiva di regola"), la Corte si limita ad indicare il principio costituzionale a cui possono essere collegate tutte le soluzioni a cui il legislatore dovrà conformarsi nello scegliere discrezionalmente una delle possibili soluzioni<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Dette anche decisioni additive "a dispositivo generico", vedasi G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, Giappichelli, 1996.

<sup>326</sup> ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, *Giustizia costituzionale*, Vol. II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, cit., pp. 241 e ss., a dimostrazione che la Corte non può non tenere conto degli effetti delle sue pronunce all'interno dell'ordinamento inteso in via sistematica, garantendo così, in questo caso, la continuità nel tempo della disciplina normativa, un tratto essenziale del diritto che non può certamente essere considerato quale somma di atti normativi discontinui nel tempo.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>328</sup> *Idem*, si può dire pertanto che in questo caso è il principio ad essere "a rime obbligate", in quanto unica soluzione certa e costituzionalmente necessitata; cfr. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., pp. 140 e ss., l'autrice usa un'immagine del tutto chiara: la possibilità di poter procedere con un'additiva di "regola" corrisponde ad una situazione in cui la Corte può come contemplare le norme impugnate riflesse in un universo parallelo in cui esse sono "come dovrebbero essere", ovvero nell'unica formulazione in cui "a rime obbligate" appaiono conformi alla Costituzione, con cui pertanto l'essere coincide con il *dover essere*. Nel momento in cui tale operazione non è possibile, nel momento in cui, all'interno della metafora, la Corte potesse scegliere tra una serie di norme differenti accomunate dall'appartenenza ad un *principio*, ecco che è necessario l'intervento del legislatore nello scegliere una delle opzioni possibili; logicamente affini a questo tipo di pronunce sono anche le sentenza di c.d. "incostituzionalità accertata e non dichiarata", o come definite con brillante e provocatoria

Evidente è il legame di tale tipo di pronunce con i diritti sociali. Le decisioni “prodromiche” del tipo di cui ora si tratta infatti, le c.d. sentenza additive “di meccanismo”<sup>329</sup>, nascono proprio a fronte dell’inerzia del Parlamento nell’attuazione dei diritti sociali di prestazione: la Corte difatti non fa che aggiungere un principio immediatamente efficace, quello che radica in capo al soggetto un trattamento costituzionalmente adeguato, ma che richiede necessariamente l’intervento discrezionale del legislatore nella determinazione del *quantum*<sup>330</sup>. Col tempo si è imposta un’accezione ulteriore delle sentenze additive di principio, ovvero quelle che rilevano il motivo dell’incostituzionalità della norma nell’eccessiva “rigidità” di questa, che presenta un bilanciamento parziale ed insufficiente degli interessi in gioco: in altri termini in questi casi la Corte sembra quasi affermare che se il bilanciamento fosse stato ragionevole, la norma avrebbe

---

espressione da V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi*, cit., p. 489, pronunce di inammissibilità per “eccesso di fondatezza”, ovvero decisioni che, spesso per ragioni di bilancio, si sono risolte in una dichiarazione d’inammissibilità della questione (quanto meno per il momento) pur riconoscendo che nel merito avrebbero potuto essere rilevati profili per l’accoglimento della questione onde evitare conseguenze che avrebbero potuto comportare situazioni costituzionalmente più critiche per l’ordinamento, esattamente come rilevanti buchi di bilancio.

<sup>329</sup> Tali sono le sentenze che dichiarano l’incostituzionalità di una legge nella parte in cui non prevede un meccanismo idoneo alla tutela del diritto previsto dalla Carta costituzionale.

<sup>330</sup> C. SALAZAR, ult. op. cit., p. 143; ZAGREBELSKY, V. MARCENÓ, ult. op. cit., pp. 244 e ss.; gli esempi che testimoniano un tale tipo di genesi sono molteplici, per esempio la sentenza n. 497 del 1988 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma che fissava a 800 lire l’indennità giornaliera di disoccupazione per violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., non assicurando, ai lavoratori in generale, mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria. In particolare la Corte dichiarava l’incostituzionalità per la parte in cui non prevedeva un meccanismo di adeguamento del valore monetario indicato, un meccanismo pertanto costituzionalmente necessario ma che doveva essere predisposto dal legislatore. Ulteriore sentenza esemplare è la già richiamata in precedenza n. 307 del 1990 (vedasi paragrafi nn. 2.1 e 2.2 in tema di nucleo essenziale), la quale dichiarava l’illegittimità costituzionale della normativa che nell’imporre l’obbligo vaccinale contro la poliomelite non prevedeva un’equa indennità in caso di danni all’integrità fisica eziologicamente legati alla somministrazione del vaccino. Anche in questo caso la Corte si limita a stabilire il principio, sarà poi il legislatore a dover stabilire la quantificazione di tale indennità. Ulteriore chiaro esempio è costituito dalla sentenza n. 385 del 2005, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità di alcune norme del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, in particolare nella parte in cui non prevedevano il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l’indennità di maternità, attribuita solo a quest’ultima. Anche in questo caso è necessario l’intervento del legislatore nel predisporre un meccanismo adeguato al conseguimento dell’indennità anche da parte del padre.

previsto, oltre alla regola che già esprime, anche un principio che consentirebbe al giudice di valutare caso per caso e di contemplare delle eccezioni<sup>331</sup>.

Già dalle premesse appena esposte si può pienamente capire come tale tecnica decisoria sia foriera di delicate questioni, si pensi alla “giustiziabilità” del principio espresso nei confronti del legislatore, tenuto a dar seguito a quanto espresso dalla Corte onde conservare l’equilibrio nel rapporto tra Parlamento e Consulta<sup>332</sup>, oppure all’oggettiva difficoltà interpretativa di determinare quali pronunce siano additive di una “regola” o di un “principio”, ovvero quando ricorra o meno la possibilità di procedere “a rime obbligate”<sup>333</sup>.

Tenuto conto delle summenzionate questioni è interessante notare il recupero della summenzionata tipologia di pronuncia da parte di recenti sentenze della Corte afferenti questioni di finanza pubblica e garanzia dei diritti, proprio sulla scorta di rispettare il più volte richiamato equilibrio del ruolo della Corte tra discrezionalità legislativa e tutela degli interessi costituzionali. Ne sono significativi esempi sentenze come la n. 188 del 2015 e la già richiamata n. 10 del 2016, riguardanti il taglio dei finanziamenti previsto da alcune disposizioni normative della Regione Piemonte alle Province del suo territorio<sup>334</sup>.

---

<sup>331</sup> In questi termini C. SALAZAR, ult. op. cit., pp. 139-140 e p. 157, tali additive di principio chiaramente si caratterizzano per non richiedere un intervento necessario ed urgente del legislatore, ma per risolvere il problema dell’inerzia del legislatore grazie all’ampliamento della discrezionalità del giudice, a cui viene fornito un principio immediatamente applicabile; per esempio, in tema di diritti sociali di prestazione, vedasi la sentenza n. 267 del 1998 che dichiarava l’illegittimità di una norma regionale piemontese che escludeva il ristoro per le spese sanitarie per prestazioni presso case di cura private senza una previa autorizzazione della Usl, quindi anche nei casi di prestazioni di comprovata gravità ed urgenza, ovvero quando non sia stato possibile ottenere la preventiva autorizzazione e sussistano le altre condizioni necessarie per il rimborso.

<sup>332</sup> Ibidem, pp. 151 e ss.

<sup>333</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>334</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, pp. 1461 e ss.; cfr. ID., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 339 e ss.; cfr. V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2015, pp. 1693 e ss.; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2019, p. 21; G. D’AURIA, *Nuove*

Con queste pronunce la Corte ha accolto le questioni d'illegittimità sollevate con riferimento ad alcune unità previsionali delle leggi di bilancio regionale che riducevano i trasferimenti finanziari alle Province ad invarianza di funzioni, pertanto ha così censurato le norme nella parte in cui non sostanziano risorse sufficienti a garantire l'esercizio delle funzioni attribuite alla Province, tanto da ritenere pregiudicato - nel caso relativo alla sentenza n. 10 del 2016 - non solo il principio del buon andamento della Pubblica amministrazione, ma anche lo stesso principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. II, non potendo essere erogati quei servizi sociali essenziali a garantirlo<sup>335</sup>. Sembra corretto ricondurre queste sentenze alla categoria delle additive di principio, in quanto la Corte non si sostituisce al legislatore regionale, ma, nell'accogliere le questioni, si limita ad indicare nel dispositivo le unità di bilancio in questione e lascia alle decisioni discrezionali allocative del legislatore la scelta di quanto e come finanziare.

Analogamente può essere considerata la sentenza n. 137 del 2018, che, sempre a seguito della complessa vicenda normativa riguardante il riassetto delle Province<sup>336</sup> e dei dubbi di costituzionalità della disciplina che aveva

---

*province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in Foro italiano, n. 12/2016, Parte I, pp. 3723 e ss.; è doveroso richiamare l'iter normativo che ha riguardato la riorganizzazione delle Province: la legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), individuate le funzioni fondamentali il cui esercizio permane in capo alle Province, dispone che quelle non fondamentali devono essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze e che, pertanto, le risorse finanziarie, in precedenza spettanti alle Province, dedotte quelle necessarie per l'assolvimento delle funzioni fondamentali, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite. Con la legge n. 190 del 2014 il legislatore statale ha previsto una progressiva riduzione della dotazione organica delle Province, prevedendo il loro concorso al contenimento della spesa pubblica attraverso la previsione di una progressiva riduzione delle spese. Cfr. V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in Forum di Quaderni costituzionali, 4 dicembre 2018, p. 1.

<sup>335</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati"*, cit., p. 356, l'autrice sottolinea come la Corte affermi che ogni pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali, causato dal mancato finanziamento dei servizi, si traduce non solo in una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche in una violazione del principio di uguaglianza, il principio di uguaglianza sostanziale viene così inteso come un vincolo per il legislatore che deve orientare le scelte politiche in materia di bilancio, sul punto già L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali*, cit., e A. LONGO, *Una concezione del bilancio*, cit.; cfr. A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in Diritto amministrativo, n. 2/2019, pp. 400-401.

<sup>336</sup> Vedasi *supra* nota n. 334.

portato la Corte già a pronunciarsi in via “monitoria” prima con una decisione di infondatezza, la n. 205 del 2016, poi di inammissibilità, la n. 84 del 2018, arriva infine a censurare la disciplina legislativa che determina tagli alle Province ad invarianza di funzioni e non garantisce loro risorse adeguate ad adempiere i rispettivi compiti<sup>337</sup>.

In questo caso la Corte giunge a colmare una lacuna legislativa, che era già stata rilevata con le pronunce “monito” precedenti, attraverso una tecnica decisoria come quella delle additive di principio, la cui forza è più intensa rispetto a quelle adottate in precedenza, in quanto rende esplicito un principio che nelle pronunce precedenti era deducibile solo interpretativamente<sup>338</sup>. Come tipicamente è riscontrabile nelle additive di principio, nel censurare la norma “nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell’esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali”, la Corte precisa che “resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire”.

Ulteriore esempio è costituito dalla sentenza n. 6 del 2019, recente arresto giurisprudenziale riguardante l’interminabile e complessa “vertenza entrate” della Regione autonoma Sardegna<sup>339</sup>, con cui la Corte, dopo aver

---

<sup>337</sup> A fronte della già richiamata disciplina normativa che impone riduzioni di spesa alle Province e Città metropolitane, disponendo inoltre che ciascuno di questi enti versi ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari a tali risparmi di spesa (art. 1, comma 418 della l. n. 190 del 2014), la legge statale non prevedeva che a queste disposizioni seguisse l’attribuzione delle risorse versate dagli enti di vasta area nel capitolo di entrata del bilancio statale agli enti subentranti. Pertanto alla riduzione dei capitoli di spesa e alla riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali non faceva seguito alcuna riassegnazione delle risorse necessarie al loro svolgimento. È evidente come le Regioni lamentassero in questo modo la mancata riassegnazione delle risorse così percepite dallo Stato agli enti subentrati nell’esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali; Vedasi V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale*, cit., pp. 1-2.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>339</sup> La Corte ripercorre l’*iter* storico della vicenda al Considerato in diritto n. 2. In estrema sintesi, tra il 2006 e il 2007, la revisione dell’art. 8 dello Statuto regionale e l’assunzione di compiti amministrativi da parte della Regione con conseguente adeguamento delle percentuali di compartecipazione a tributi erariali ha provocato un lungo e complesso contenzioso tra lo Stato e la Regione Sardegna. Nonostante gli accordi intercorsi tra Stato e Regione speciale, lo Stato ha imposto alla Regione autonoma numerosi contributi di finanza pubblica, spesso in assenza di limiti temporali di applicazione, al di fuori dello schema consensuale. Più approfonditamente vedasi C. BUZZACCHI, *Perequazioni e specialità: il superamento dell’accordo in caso di reiterata indisponibilità*

ricostruito il complesso *iter* relativo al contenzioso tra Stato e Regione speciale, pronuncia l'illegittimità costituzionale di una disposizione normativa della legge di bilancio statale nella parte in cui non prevede, per il triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica, indicando, all'uopo di provvedere alla rilevata lacuna legislativa, gli elementi a cui il legislatore deve conformarsi per determinare il contributo statale<sup>340</sup>.

Gli esempi richiamati dimostrano il crescente uso della tecnica decisoria dell'additiva di principio, intesa come una delle vie privilegiate che consente di contemperare l'esigenza di ridurre l'area di discrezionalità del legislatore con la necessità di garantire le funzioni fondamentali legate, in particolare, al contenuto essenziale del diritto.

---

*del legislatore statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, pp. 45 e ss.; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 marzo 2019.

<sup>340</sup> Più in particolare, con la presente sentenza la Corte rileva che sia avvenuta nel tempo una sottrazione di risorse alla Regione, che non ha alcuna correlazione, in termini di compensazione, con la somma che le verrà corrisposta solo nell'esercizio 2019 nell'ambito della disciplina del bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Il Giudice delle leggi rileva anche la mancata attuazione della sentenza n. 77 del 2015, con cui si era prevista la restituzione da parte dello Stato degli accantonamenti che costituiscono poste attive nella titolarità della Regione, ma che vengono sottratte ad un'immediata disponibilità della Regione e all'assolvimento delle sue funzioni, obbligando così l'istituzione regionale a ridurre le spese dell'importo corrispondente. La Corte afferma che all'ente regionale va garantita la possibilità di sostenere con risorse adeguate le funzioni che ha acquisito, tenendo conto anche delle condizioni speciali relative alla problematicità di sviluppo legate all'insularità della Regione. I principi che il legislatore dovrà seguire sono desumibili dalla vigente legislazione (in particolare art. 27 della l. n. 42 del 2009 con riferimento al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome) e dalla giurisprudenza costituzionale (specialmente le sentenze nn. 118 del 2012, 77 del 2015 e 154 del 2017), v. C. BUZZACCHI, *ult. op. cit.*, p. 53; cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Rassegna Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 98 e ss.; cfr. E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019.



### 3.3 L'uso dei poteri istruttori

Ulteriore particolarità che caratterizza le pronunce riguardanti scelte di finanza pubblica è il rinnovato uso, tradizionalmente molto raro<sup>341</sup>, dei poteri istruttori - previsti ai sensi dell'art. 13 della l. n.83/1953<sup>342</sup> - per la valutazione dell'impatto finanziario delle sentenza da parte della Corte<sup>343</sup>. L'importanza dei poteri istruttori in decisioni afferenti il tema di spiccato valore politico e tecnico come quello della finanza pubblica si rivela alquanto logica: una delle principali difficoltà incontrate dalla Corte in questi casi è appunto la corretta rappresentazione del "fatto economico-finanziario" e del contesto economico in cui la decisione produrrà i suoi effetti. Può facilmente capitare che un'ordinanza o un ricorso, pur essendo autosufficienti, non siano adeguatamente formulati da questo punto di vista, oppure che la Corte dubiti dell'esatta prospettazione o quantificazione delle implicazioni finanziarie della sua decisione<sup>344</sup>.

Se il ricorso ai poteri istruttori ha visto un più ampio uso in giudizi instaurati in via incidentale<sup>345</sup>, è da rilevare come negli ultimi anni la Corte abbia mostrato rilevanti aperture al ricorso dei poteri istruttori in giudizi instaurati in via principale.

---

<sup>341</sup> Si contano solo 94 ordinanze istruttorie adottate dal 1956 ad oggi, un numero evidentemente esiguo in rapporto alle oltre 20.000 decisioni della Corte, vedasi G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 7; M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'AMICO, F. BIONDI, Napoli, Edizioni scientifiche, 2018, pp. 49 e ss.

<sup>342</sup> E dagli artt. 12, 13, 14 e 14 bis delle norme integrative.

<sup>343</sup> Cfr. E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche": i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in Consulta online, 27 gennaio 2020; cfr. S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie*, cit., pp. 349-350; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, cit., pp. 712 e ss.

<sup>344</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., pp. 6 e ss.

<sup>345</sup> Idem, l'autore rileva come ciò sia dovuto alla luce del fatto che il giudizio in via incidentale è indisponibile alle parti, mentre nei giudizi in via principale la Corte, in materia di finanza pubblica, può fare accertamenti esaminando i bilanci dello Stato e delle Regioni, o può rivolgersi direttamente alle parti processuali anche durante le udienze al fine di ottenere dati e informazioni rilevanti. Inoltre è da tenere conto che nei giudizi in via principale sussiste una sorta di presunzione per la quale, ai fini dell'ammissibilità della questione, ricade sulla Regione ricorrente l'onere di provare con adeguata documentazione finanziaria l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle norme impugnate, di svolgere le funzioni ad essa attribuite.

Ci si riferisce in particolare alla sentenza n. 188 del 2016, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni normative della Legge di stabilità 2014, per violazione di alcuni parametri statutari speciali della Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché del principio di leale collaborazione. Tali disposizioni costituivano previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU), e la Corte è pervenuta alla decisione di accoglimento a seguito di una corposa fase istruttoria, disposta a seguito dell'udienza pubblica di discussione, in cui sono state richieste alle parti la produzione di dati relativi alla attivazione o meno di procedimenti collaborativi tra Stato e Regione, nonché informazioni e documenti finanziari<sup>346</sup>.

Tale sentenza prende le mosse da una giurisprudenza che aveva in precedenza fatto salva la disciplina l'istituto dell'accantonamento di tali poste attive sulla base del suo carattere transitorio<sup>347</sup>, in questo caso la disciplina impugnata determina uno spostamento permanente di risorse in favore dello Stato, stabilizzando gli accantonamenti e trasformandoli di in un'illegittima "riserva". Al monito, rimasto inascoltato, della sentenza n. 155 del 2015, la Corte ha accolto la questione a seguito della richiamata attività istruttoria.

Ulteriore rilevante pronuncia è la n. 197 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge

---

<sup>346</sup> Vedasi approfonditamente G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2 maggio 2017; cfr. anche F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, in Le Regioni, nn. 1-2/2017, pp. 193 e ss.

<sup>347</sup> Come sottolineato da G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., pp. 7-8, tramite l'accantonamento le poste attive che permangono nella titolarità della Regione sono ad essa sottratte dallo Stato in via temporanea per garantire la partecipazione della Regione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sino all'emanazione delle norme di attuazione previste, agli stessi fini, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. La giurisprudenza costituzionale non ha rilevato l'illegittimità della disciplina, sul rilievo che essa determina l'accantonamento "transitorio" di quote di compartecipazioni ai tributi erariali, allo scopo di ridurre per un importo corrispondente il livello delle spese, e quindi può ritenersi distinta dalla "riserva" che, invece, sottrae definitivamente all'ente territoriale risorse che ad esso spetterebbero. In questo modo non si altera il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse previsto dall'art. 119, comma IV, Cost., ai fini dell'erogazione delle prestazioni.

della Regione siciliana n. 8 del 2018 che permettevano alla ragioneria regionale di includere nelle “entrate” del bilancio alcuni cespiti non sorretti da idoneo titolo giuridico, ampliando così illegittimamente la capacità di spesa regionale in violazione dell’art. 81, co. III Cost.<sup>348</sup>.

È sul versante processuale che la sentenza provoca particolare interesse. Del tutto innovativo è il fatto che la Corte pronunci, in seno ad una decisione di accoglimento, un’ordinanza istruttoria irritualmente allegata in calce alla sentenza, chiedendo informazioni al Governo e alla Regione al fine di verificare il rispetto dell’adeguato finanziamento dei livelli essenziali di assistenza<sup>349</sup>, così sospendendo e posticipando “a separate pronunce” il giudizio della Corte con riguardo agli ulteriori profili di illegittimità prospettati da parte ricorrente<sup>350</sup>.

La dottrina di commento ha salutato con favore l’innovativa scelta della Corte in termini di chiarezza e trasparenza del giudizio. La scelta di allegare l’ordinanza in calce alla sentenza, infatti, non solo rende immediatamente conoscibile il contenuto delle richieste istruttorie da parte della Corte, ma fa sì che la condotta processuale delle parti sia direttamente valutabile in termini di responsabilità politica<sup>351</sup>.

---

<sup>348</sup> Per un dettagliato commento della sentenza vedasi G.P. DOLSO, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 1/2020, pp. 372 e ss.; G. RAGONE, *L’attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2020, pp. 226 e ss., spec. p. 228 l’autrice rileva come di per sé la decisione di accoglimento si presenti del tutto in continuità con la giurisprudenza costituzionale che già prima della riforma del 2012 censurava le leggi prive di copertura finanziaria così come le c.d. “leggi proclama”; per il seguito all’ordinanza istruttoria vedasi Capitolo III, § par. n. 3.1.

<sup>349</sup> Parte ricorrente difatti lamentava l’incostituzionalità di altre disposizioni della medesima legge regionale specificamente riguardanti la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale che, a suo dire, andrebbe a pregiudicare - per effetto della destinazione ad altre finalità - la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e, più in generale, la tutela della salute.

<sup>350</sup> G. RAGONE, *ult. op. cit.*, p. 229, l’autrice sottolinea come la Corte abbia già in passato “stralciato” alcune questioni di un ricorso per ragioni istruttorie (vedasi la sent. n. 111 del 1999), tuttavia sussistono elementi di assoluta novità nel caso di specie: l’affidamento delle questioni a diversi giudici relatori, l’ordinanza è inoltre allegata in calce alla sentenza e la motivazione in diritto lascia uno spazio considerevole alle questioni “sospese” in attesa dell’apposita istruttoria.

<sup>351</sup> G.P. DOLSO, *ult. op. cit.*, pp. 378 e ss., come tale la novità viene definita quale coerente sviluppo del processo costituzionale volto a renderlo maggiormente funzionale agli interessi sottesi, in particolare in un giudizio “contenzioso” come quello instaurato in

Nel merito delle richieste istruttorie, la sentenza permette inoltre di svolgere alcune riflessioni prodromiche a quanto seguirà nel capitolo seguente con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, in particolar modo con riguardo alla spesa sanitaria. Si può certamente concordare con chi ha rilevato, nell'uso dei poteri istruttori nel caso di specie, un rafforzamento del *test* di ragionevolezza e proporzionalità a cui da tempo la Corte sottopone leggi statali e regionali circa l'adeguato finanziamento dei livelli essenziali e dei diritti costituzionali<sup>352</sup>. Alla rigorosa statuizione del vincolo di bilancio di cui all'art. 81 si accompagna l'affermazione della primazia della tutela del diritto alla salute e della garanzia dei livelli essenziali di assistenza rispetto agli interessi sottesi ai conflitti in tema di competenza legislativa tra Stato e Regioni, la cui leale collaborazione dovrebbe consistere in un fisiologico confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa "costituzionalmente necessaria"<sup>353</sup>. La Corte precisa come questi siano peraltro principi sottesi alla stessa disciplina normativa contabile, in particolare all'art. 20 del d. lgs. 118 del 2011, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici delle Regioni e degli enti locali<sup>354</sup>.

È pertanto significativo constatare che la Corte abbia intrapreso una decisione alquanto innovativa proprio con riferimento alla garanzia della "spesa costituzionalmente necessaria", formulando richieste istruttorie tanto nei confronti della Regione inadempiente quanto nei confronti dello Stato, in modo da mantenere la possibilità di formulare ulteriori censure nei confronti di entrambi, sia con riferimento alle mancanze della Regione, sia relativamente al possibile insufficiente finanziamento dei LEA da parte dello Stato, dato che "sussiste il dubbio che le disposizioni impugnate non

---

via principale; come puntualmente fatto presente inoltre da G. RAGONE, ult. op. cit., p. 232, la pubblicazione dell'ordinanza in calce è contraddistinta da ancora maggiore novità soprattutto a fronte del fatto che dal 1987 vige la prassi di non numerare né pubblicare le ordinanze interlocutorie della Corte.

<sup>352</sup> G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 8.

<sup>353</sup> Vedasi *Considerato in diritto* 3.1, il quale richiama anche la sentenza n. 169 del 2017 di cui *infra* al Capitolo III.

<sup>354</sup> Tale norma stabilisce infatti le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, prescrivendo ai summenzionati enti di indicare nei rispettivi bilanci i costi relativi ai livelli essenziali di assistenza.

siano conformi ai parametri evocati e che comunque non sia assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie<sup>355</sup>.

Non può essere considerato azzardato affermare che gli innegabili elementi di novità che contraddistinguono l'uso dei poteri istruttori nelle recenti sentenze richiamate rappresentino più in generale un ulteriore sintomo di uno sviluppo del sindacato della Corte. Sempre di più è infatti crescente il ruolo delle questioni economiche finanziarie all'interno della tavola degli interessi costituzionali, in particolar modo dopo la novella costituzionale del 2012 e in anni di precarietà dal punto di vista della tenuta del sistema finanziario pubblico, specialmente per il finanziamento di diritti sociali fondamentali come quello alla sanità. Questa tendenza lascia presagire l'avvio di una prassi che potrebbe in particolar modo caratterizzare la prossima giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>355</sup> *Considerato in diritto* n. 3; cfr. G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 9.



## CAPITOLO III

### LA PROSPETTIVA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

SOMMARIO: 1. Il coordinamento finanziario, armonizzazione contabile e la garanzia delle autonomie territoriali - 1.1 La mutevolezza del coordinamento finanziario al vaglio della Corte costituzionale - 1.2 La recente tutela dell'autonomia finanziaria da parte della Corte: il bilancio come "bene pubblico" - 2. Il ruolo della Corte dei conti - 2.1 La centralità del giudizio di parificazione - 2.2 La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni incidentali di costituzionalità - 3. Un caso paradigmatico: la sanità - 3.1 I livelli essenziali di assistenza (LEA) e le relative problematiche.

#### **1. Il coordinamento finanziario, armonizzazione contabile e la garanzia delle autonomie territoriali**

Le ultime pronunce della Corte costituzionale richiamate nel finale dello scorso capitolo testimoniano il fortissimo legame tra il bilanciamento *de quo*, relativo al contemperamento tra esigenze finanziarie e garanzia dei diritti sociali, e l'assetto delle autonomie territoriali, enti locali e in particolar modo le Regioni, cui è affidata la garanzia di alcuni diritti costituzionali di prestazione fondamentali come la sanità<sup>1</sup>. D'altra parte la disponibilità effettiva delle risorse necessarie per la garanzia di tali diritti è condizionata dal modello costituzionale di autonomia finanziaria e dalle scelte del legislatore statale nell'attuarlo, rendendo chiara la necessità di

---

<sup>1</sup> Vedasi *supra* Capitolo I § 1.2.3, si è già in quella sede messo in risalto come dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, l'organizzazione sanitaria rientri tra le competenze residuali regionali. È nel presente capitolo che si analizzeranno le rilevanti problematiche afferenti alla garanzia di un diritto fondamentale che dipende dall'essenziale azione di due enti distinti, lo Stato e le Regioni.

trattare, in una dissertazione relativa alla finanza e ai diritti sociali, anche della questione dell'autonomia territoriale<sup>2</sup>. Sui rapporti tra Stato ed enti territoriali infatti continua ad infiammarsi il forte dissidio tra il principio della sostenibilità economica e quello di incomprimibilità delle prestazioni sociali, una dialettica con riferimento alla quale, come già più volte rilevato, la Corte fatica a mantenere il suo ruolo istituzionale di mero controllore delle scelte discrezionali del legislatore.

È opportuno rammentare che il suddetto legame rappresenti un fatto indisputabile, tanto da poter pacificamente affermare che un corretto assetto delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali costituisce un'imprescindibile coordinata di ogni sistema autonomista, non potendosi configurare una reale autonomia amministrativa, politica e normativa se preliminarmente non è assicurata quella finanziaria, definibile, pertanto, quale vera e propria "pietra angolare" del sistema delle autonomie<sup>3</sup>. Risulta pertanto naturale come questo concetto fosse chiaro sin dagli albori dalla nascita del modello del moderno Stato composto<sup>4</sup>, come peraltro asseverato dalle autorevoli parole di Alexander Hamilton nei *Federalist papers* (in particolare nell'articolo n. 30, *Concerning taxation*) per il quale il dovere di provvedere ad una quantità regolare ed adeguata di mezzi finanziari dovrebbe essere ritenuto un elemento indispensabile per ogni ordinamento costituzionale, a fronte del già più volte sottolineato coesistente legame tra diritti e risorse per garantirli<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, in AA.VV., *Quale rilancio per le autonomie territoriali*, a cura di A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, Milano, Giuffrè, 2020, p. 331

<sup>3</sup> L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti*, cit., p. 159; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. p. 906; cfr. M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 356-362, spec. p. 365; cfr. G. RIVOCCHI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., pp. 329 e ss.

<sup>4</sup> Nella sua variante di Stato "regionale" e "federale", vedasi R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 99 e ss.

<sup>5</sup> A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, a cura di G. W. CAREY e J. McCLELLAN, Liberty fund, Indianapolis, 2001, pp. 145 e ss., per la precisione, alla luce della pregnanza e della caratura delle considerazioni espresse, sia consentito riportare le esatte parole dello statista americano: "It has been already observed, that the federal government ought to possess the power of providing for the support of the national forces; in which proposition was intended to be included the expense of raising troops, of building



Più in generale il tema del “coordinamento” abbraccia tutte le branche dello studio del diritto pubblico - e oltre, andando per la verità a toccare per esempio la stessa teoria generale del diritto e la scienza dell'amministrazione - a partire dal diritto amministrativo<sup>6</sup> sino ad imporsi, in particolare con la progressiva realizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Carta fondamentale, nel diritto costituzionale, specialmente con l'elaborazione e l'affermazione del principio di leale collaborazione, evocato dalla Corte costituzionale sin da tempi risalenti<sup>7</sup>.

Tenuto conto di ciò si può ardire ad affermare che l'ambito finanziario costituisca evidentemente il principale fronte di attrito tra Stato ed enti

---

and equipping fleets, and all other expenses in any wise connected with military arrangements and operations. But these are not the only objects to which the jurisdiction of the union, in respect to revenue, must necessarily be empowered to extend. It must embrace a provision for the support of the national civil list; for the payment of the national debts contracted, or that may be contracted; and, in general, for all those matters which will call for disbursements out of the national treasury. The conclusion is, that there must be interwoven in the frame of the government, a general power of taxation in one shape or another. Money is with propriety considered as the vital principle of the body politic; as that which sustains its life and motion, and enables it to perform its most essential functions. A complete power, therefore, to procure a regular and adequate supply of revenue, as far as the resources of the community will permit, may be regarded as an indispensable ingredient in every constitution. From a deficiency in this particular, one of two evils must ensue; either the people must be subjected to continual plunder, as a substitute for a more eligible mode of supplying the public wants, or the government must sink into a fatal atrophy, and in a short course of time perish”; sul punto cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 5, che richiama il pensiero di Alexis de Tocqueville, per il quale la democrazia inizia con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale, perché in questo modo i cittadini possono valutare come sono state usate le risorse chieste loro con le imposte e quindi tenerne conto, in termini di responsabilità politica, nelle seguenti elezioni.

<sup>6</sup> Come infatti noto, quella di coordinamento è infatti una tipica relazione intersoggettiva o interorganica dell'amministrazione pubblica.

<sup>7</sup> Su queste considerazioni vedasi M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 34 e ss., se sin dalla fine degli anni '50 la Consulta ha richiamato il principio di collaborazione quale strumento volto a garantire una pacifica coesistenza fra Stato e autonomie - prima le Regioni speciali, poi anche quelle ordinarie - la giurisprudenza successiva ha sviluppato il concetto (vedasi in particolare le sentenze n. 174 del 1970 e n. 175 del 1976) sino ad arrivare alla pronuncia n. 359 del 1985, che per prima ha coniato l'espressione di “leale collaborazione”. La giurisprudenza della Consulta ha dato ancoraggio normativo al principio con riferimento a diverse disposizioni costituzionali, come l'art. 5 o in qualità di corollario del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, inoltre è da rilevare come per tutti gli anni novanta il “coordinamento” si è svolto come attività di un solo soggetto coordinatore, lo Stato. Lo scenario è chiaramente cambiato con la riforma del Titolo V ed il nuovo art. 120 Cost., che ha portato - come si vedrà anche in seguito - la Corte ad accogliere rilevanti questioni di costituzionalità per normative che prevedevano l'istituto di collaborazione “debole”, il parere, piuttosto che l'istituto di collaborazione “forte”, l'intesa, tra Stato ed enti territoriali.

territoriali: già dalla lettura di quanto analizzato nello scorso capitolo è facilmente deducibile come la maggior parte dei giudizi di costituzionalità instaurati in via principale - che costituisce la via dominante con cui far valere davanti alla Corte i vincoli costituzionali di bilancio seppure con una fortissima asimmetria per le leggi regionali<sup>8</sup> - abbia per oggetto norme afferenti al coordinamento finanziario<sup>9</sup>. È bene ricordare infatti che il coordinamento finanziario riveste un ruolo essenziale nel quadro costituzionale in termini di unità economica e sociale dell'ordinamento, garantendo in particolar modo la sostenibilità nel lungo periodo dello Stato sociale, che, senza tale tipo di coordinamento, rischierebbe di essere irrimediabilmente pregiudicato<sup>10</sup>. Il coordinamento finanziario infatti è stato e rimane anche oggi il crinale dove corre il delicato equilibrio tra la prestazione dei diritti sociali, la cui gran parte è demandata agli enti territoriali, e le esigenze di contenimento di spesa cui deve rispondere primariamente lo Stato a fronte di impegni presi in sede europea<sup>11</sup>.

È stato inoltre rilevato da vastissima e autorevole dottrina come, sin dall'istituzione delle Regioni, il coordinamento finanziario ne abbia variamente determinato il livello di autonomia finanziaria e, con esso, la capacità di garantire essenziali diritti sociali di prestazione<sup>12</sup>. Come naturale

---

<sup>8</sup> Vedasi *supra*, Capitolo II §1.1, ci si riferisce ovviamente al fatto che per ricorrere in via diretta con riferimento a norme di bilancio statali le Regioni sono tenute a dimostrare che queste si riflettano negativamente sulle loro attribuzioni.

<sup>9</sup> G. RIVOCCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in Rivista AIC, n. 1/2016, p.1.

<sup>10</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, cit., p. 69; cfr. M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., pp. 19-20.

<sup>11</sup> Cfr. A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 13.

<sup>12</sup> Cfr. M. BELLETTI, ult. op. cit., pp. 63 e ss.; nel corso del tempo *ex multis* E. DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto normale*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 1/1963; S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni: aspetti costituzionali*, in Rivista internazionale di scienze sociali, n. 1/1966; A. BARBERA, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni: profili per un bilancio del primo quinquennio di attività regionale*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1975; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983; AA. VV., Centro interregionale studi e documentazione, *Una finanza nuova per le Regioni*, Milano, Franco Angeli Editore, 1989; F. GALLO, *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in Rassegna parlamentare, vol. 38, n. 4/1996, pp. 775 e ss.; non manca neppure chi ha affermato che più propriamente l'autonomia costituisce un presupposto logico dello stesso coordinamento piuttosto che risultarne quale variabile dipendente, vedasi A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in Rivista di Diritto pubblico, n. 2/2011, pp. 451 e

infatti, tanto più stringente e penetrante è la funzione del coordinamento, tanto meno autonoma è la finanza<sup>13</sup>. Metaforicamente il coordinamento può essere assimilato ad un “prisma” che rinfange la sua luce sull’autonomia finanziaria e che ne dà diverse graduazioni a seconda dell’angolazione proposta con il logico limite di non poter mai giungere ad annullarla del tutto<sup>14</sup>.

In questa direzione gioca un ruolo decisivo la stessa natura del coordinamento, che viene sì compreso tra le “materie” di competenza concorrente nel quadro delineato dall’art. 117 Cost., ma che in realtà, più che vera e propria materia, si manifesta in una “funzione” con una portata estremamente trasversale, in grado potenzialmente di penetrare in ogni ambito delle competenze spettanti alle Regioni<sup>15</sup>.

Questo innegabile legame tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale è reso ancora più evidente non solo dalla riforma costituzionale del 2012, che, con riferimento all’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, ha prescritto al novellato art. 119 Cost. il “rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci” e il loro dovere a concorrere “ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”<sup>16</sup>, ma anche dal radicale sviluppo che la disciplina contabile degli enti regionali e locali ha avuto in particolare negli ultimi anni. Sul punto, al fine di comprendere al meglio l’evoluzione della giurisprudenza, è opportuno proporre brevemente il quadro normativo di riferimento ed il suo sviluppo.

---

ss.; sulla centralità del tema della garanzia delle prestazioni sociali cfr. P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, spec. p. 12.

<sup>13</sup> G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 264 e ss., pubblicato anche in AA. VV., *La Geografia del potere*, Atti del XXXIII convegno annuale AIC, Firenze 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 353 e ss.

<sup>14</sup> In questi termini M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 71; cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., p. 2.

<sup>15</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in AA.VV., *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 376 e ss.

<sup>16</sup> Vedasi *supra* Capitolo I § 2.2.2.

Con la riforma del Titolo V del 2001 il legislatore costituzionale ha voluto valorizzare, oltre all'autonomia legislativa (art. 117) ed amministrativa (art. 118), l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali e locali riscrivendo l'art. 119 e rendendo così il canone del coordinamento della finanza pubblica l'architrave della costituzione finanziaria delineata dal nuovo assetto<sup>17</sup>, riformato nuovamente nei termini già analizzati in precedenza<sup>18</sup>, con la novella costituzionale del 2012. Si è altresì già rilevato come il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sia stato regolarmente interpretato in stretta connessione con l'armonizzazione dei bilanci pubblici, una necessità che risponde logicamente alle esigenze di garantire la confrontabilità dei conti e di assicurare l'unitarietà del sistema finanziario in particolare per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli di matrice europea<sup>19</sup>.

In termini molto semplici, difatti, solo se i bilanci condividono la stessa struttura, lo stesso percorso di programmazione e previsione, si può avere un reale coordinamento finanziario. La creazione di un "linguaggio contabile" unitario attraverso l'omogeneizzazione dei metodi e dei sistemi contabili rappresenta un passaggio necessario per il consolidamento della finanza pubblica allargata, che consiste per definizione nella sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali*, cit., p. 8.

<sup>18</sup> Vedasi Capitolo I § 2.2.2.

<sup>19</sup> Idem, un legame esplicitamente richiamato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 184 del 2016, per la quale l'armonizzazione dei bilanci rappresenta un passaggio necessario per procedere ad un coordinamento della finanza pubblica, in particolare "l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea). Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata" (*Considerato in diritto* n. 2.1); Cfr. G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 9.

<sup>20</sup> M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 121; tali rilievi sono espressi dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2017.

A seguito della riforma del Titolo V tuttavia, il rapporto tra autonomia e armonizzazione dei bilanci presentava delle evidenti criticità: l'assegnazione di questa materia alla competenza concorrente tra Stato e Regioni aveva determinato il dilagare dei c.d. "dialetti contabili" che ha a lungo impedito una reale confrontabilità dei conti e ha dato il via ad un pericoloso "federalismo contabile", in luogo di quello rispondente al dettato costituzionale, ovvero il "federalismo fiscale"<sup>21</sup>. Sul punto è interessante richiamare il punto di vista di chi ha criticato la scelta di collocare il coordinamento tra le competenze concorrenti: il coordinamento difatti è un'attività che dovrebbe svolgersi per principi, i quali richiedono poi un'attuazione da parte delle Regioni, e non già un completamento legislativo da parte di queste, essendo peraltro inimmaginabile una legislazione regionale di dettaglio in questa materia<sup>22</sup>.

Gli interventi normativi susseguitisi nel tempo hanno cercato di correggere questo assetto, introducendo finalmente un federalismo fiscale di tipo "cooperativo" o "solidale"<sup>23</sup>, superando così il sistema di finanza derivata - ovvero basata principalmente su trasferimenti erariali - per dare una reale attuazione al modello autonomistico contenuto in Costituzione<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Sull'annoso problema della incoerenza e disomogeneità tra gli ordinamenti contabili dell'ordinamento cfr. A. CRISMANI, *Il problema della gestione del debito pubblico*, in AA.VV. *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, Napoli, Jovene, 2012, pp. 100 e ss.; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 2.

<sup>22</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 90.

<sup>23</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., pp. 160 e ss., tale modello si contrappone al federalismo di tipo "competitivo": il primo si caratterizza per un sistema solidale di gestione delle competenze e dei flussi perequativi in cui le fonti di finanziamento per le aree meno favorite provengono principalmente da compartecipazioni di tributi erariali, tale è il tipico esempio di diversi ordinamenti federali europei come la Germania, in cui la maggioranza dei tributi è di competenza del governo centrale e la struttura del bilancio federale è condizionata dai meccanismi perequativi. Il secondo modello promuove la concorrenza fiscale tra i governi territoriali e presenta, logicamente, forti poteri fiscali autonomi da parte degli enti federati. Tale è il modello tipico di ordinamenti federali extraeuropei come quello degli Stati Uniti, il Canada o l'Australia. Il primo modello corre il rischio di porre in essere un sistema di "deresponsabilizzazione" degli enti territoriali per quanto riguarda la gestione dei conti, mentre il secondo rischia di creare forti disuguaglianze tra i territori, decisivo sul punto si rivela il funzionamento dell'impianto costituzionale e normativo.

<sup>24</sup> Per quanto concerne la non neutralità del diritto dell'Unione europea rispetto alla promozione di autonomie territoriali infrastatali, cfr. N. LUPO, *Perché il federalismo in Italia?*, in I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo, n. 1/2009, p. 29.

A fini di necessaria completezza, è opportuno richiamare sul punto la distinzione che la dottrina, non priva di un riscontro nella giurisprudenza della Consulta, formula con riferimento alle tipologie di coordinamento desumibili dal quadro normativo di cui agli artt. 117 e 119 Cost., in particolare la distinzione tra “coordinamento dinamico” (o “coordinamento in senso proprio”) e “coordinamento statico” (o “coordinamento in senso lato”)<sup>25</sup>: il primo attiene alle tipiche regole di convergenza e di stabilità, generalmente contenute nella legge di bilancio, dettate dal livello di governo superiore, che così limita e vincola le modalità di esercizio dei poteri di governo inferiori in modo da assicurare il loro contributo al perseguimento dell’equilibrio finanziario ed al rispetto dei vincoli europei, mentre rispondono alla seconda tipologia di coordinamento, quello statico, gli strumenti normativi, solitamente di rango costituzionale volti a definire le grandi linee del sistema tributario e finanziario e gli ambiti materiali di competenza degli enti territoriali sul lato dell’entrata e su quello dei poteri di spesa<sup>26</sup>. In altri termini è possibile affermare che il coordinamento di tipo “statico” porti a compimento il disegno costituzionale e voglia essere esplicativo di esso, mentre quello “dinamico” pertenga al momento logicamente successivo, quello del funzionamento del sistema<sup>27</sup>.

Il legislatore e la giurisprudenza della Corte Costituzionale hanno dato prevalenza ad un coordinamento finanziario di tipo dinamico, tramite normative sempre più pervasive delle competenze degli enti, mutevoli di anno in anno attraverso le leggi finanziarie ed il crescente uso della decretazione d’urgenza da parte del governo.

---

<sup>25</sup> Vedasi A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006, pp. 1425 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 72-73, l’autrice richiama la giurisprudenza costituzionale che sostiene la summenzionata distinzione, in particolare le pronunce n. 241 del 2004, n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007; cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, pp. 1-2;

<sup>27</sup> In questi chiari termini A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in AA. VV., *Il coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 3 e ss.

Sono per l'appunto normative riconducibili al coordinamento dinamico quegli interventi volti a correggere la preannunciata questione di una mancanza di un comune "linguaggio" contabile. L'uso di schemi e principi di bilancio differenti determinava infatti un vero e proprio svilimento della funzione conoscitiva del sistema di contabilità pubblica, con la conseguente impossibilità di misurare i debiti delle pubbliche amministrazioni a discapito dell'affidabilità dei conti pubblici e degli equilibri di bilancio<sup>28</sup>.

Per la precisione il legislatore ha cercato di rimediare ad una tale situazione con diversi interventi, innanzitutto la legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, ovvero la normativa di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 come novellato nel 2001, che, come tale, non poteva prescindere da una essenziale omogeneizzazione degli schemi contabili degli enti territoriali e locali<sup>29</sup>. La vicenda normativa della legge delega n. 42 del 2009 si intreccia alla legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, che ha in particolare coordinato il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali con quello dello Stato<sup>30</sup>.

La suddetta normativa ha altresì introdotto l'istituto del "Patto di convergenza" per il riallineamento dei costi e dei fabbisogni *standard* tra i vari livelli di governo, al cui interno è rinvenibile il "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", finalizzato ad accertare le cause degli scostamenti rilevati e a stabilire le azioni correttive da intraprendere<sup>31</sup>. In proposito<sup>32</sup>, specialmente per quanto riguarda i diritti

---

<sup>28</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 2, l'autore fa presente come, sul punto, i bilanci delle regioni non dialogassero neppure con quelli delle aziende sanitarie, inoltre regole contabili non uniformi impedivano la presentazione di bilanci consolidati tra i Comuni e quelle società partecipate a cui esternalizzavano rilevanti masse di funzioni, con naturali ingenti conseguenze all'ordine dei conti pubblici.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>30</sup> Specificamente tramite l'emendamento degli artt. 2 e 3 della l. n. 42 del 2009; cfr. L. ANTONINI, *ult. op. cit.*, p. 3.

<sup>31</sup> Per la precisione l'art. 18 prevede che "[n]ell'ambito del disegno di legge finanziaria, ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della

sociali di prestazione, si rivela del tutto decisivo il radicale intento di sostituire il criterio della spesa storica con quello dei fabbisogni *standard*<sup>33</sup>, al fine di garantire la massima responsabilizzazione degli enti, nonché l'effettività e la trasparenza del controllo democratico da parte dei cittadini.

I vantaggi di un tale cambiamento sono evidenti: il tradizionale criterio della spesa storica, attraverso cui si è declinata la finanza derivata che ha contraddistinto l'ordinamento italiano<sup>34</sup>, dispone i finanziamenti agli enti territoriali sulla base della spesa precedentemente sostenuta, non sottendendo alcuna valutazione in merito all'efficienza della spesa ma quasi costituendo un vero e proprio incentivo agli sprechi e ad una mancanza di programmazione<sup>35</sup>. Il finanziamento degli enti territoriali basato sui costi e fabbisogni *standard*, invece, determina la concentrazione delle risorse esclusivamente a favore dei servizi (e non anche delle inefficienze), tiene

---

Costituzione. Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello". È chiaro come la norma riportata necessiti un intervento del legislatore per armonizzare il testo normativo con i cambiamenti determinati dalla riforma della manovra di bilancio e dalla legge di contabilità pubblica: si fa ancora riferimento infatti alla "legge finanziaria", sostituita prima dalla "legge di stabilità" per poi confluire nel 2016 nella legge di bilancio, il Documento di programmazione economico-finanziaria invece è stato rimpiazzato dalla Decisione di finanza pubblica prima e dalla Decisione di economia e finanza poi; cfr. G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2011.

<sup>32</sup> Ed è specificato allo stesso art. 1 della legge n. 42 del 2009.

<sup>33</sup> Con tale espressione si indica il "costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" ai sensi dell'art. 2 lett. f) della l. n. 42 del 2009.

<sup>34</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., pp. 164 e ss., l'autore fa presente come fino all'inizio degli anni novanta le risorse delle Regioni a statuto ordinario fossero costituite nella quasi totalità (97%) da trasferimenti erariali, di cui, a testimonianza della centralità della spesa sanitaria nella programmazione finanziaria pubblica, tre quarti vincolati appunto al finanziamento della sanità. Per intendere la portata problematica della questione, è significativo constatare che ancora nel 2008 circa 100 miliardi venivano ancora assegnati agli enti territoriali e locali in base al criterio della spesa storica.

<sup>35</sup> Cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, *passim*.



conto di una corretta gestione delle risorse finanziarie e costituisce altresì un modello di perequazione preferibile allo stesso criterio della capacità fiscale (che tende a penalizzare i territori che dispongono di un minore gettito)<sup>36</sup>.

Sempre con particolare riferimento alle spese relative ai diritti costituzionali sociali, è bene precisare che la medesima legge delega distingue tra spese essenziali da quelle non essenziali<sup>37</sup>, comprendendo tra le prime proprio le spese destinate a diritti di prestazione come la sanità, l'assistenza o l'istruzione. Per questa tipologia di spese, ai sensi della normativa costituzionale, si prevede la fissazione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e di cui si assicura l'integrale copertura<sup>38</sup>.

La delega in materia di armonizzazione, finalizzata a risolvere le diversità dei principi contabili applicati dalle pubbliche amministrazioni, è stata completata poi dai decreti legislativi n. 91 (per le pubbliche amministrazioni diverse dagli enti territoriali) e n. 118 del 2011 (per le Regioni, enti territoriali, organismi strumentali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale), successivamente modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126<sup>39</sup>, nonché dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190<sup>40</sup>. In particolare il d. lgs. n. 118 del 2011 ha definito i principi generali della riforma degli enti territoriali, quei principi, o "postulati", a valenza generale

---

<sup>36</sup> Ibidem, pp. 10 e ss., l'autore critica la teoria di chi afferma quale criterio preferibile di perequazione quello della capacità fiscale: il criterio dei fabbisogni *standard* attiva processi di efficienza e non pregiudica, ma valorizza, il principio di eguaglianza. Un punto di vista confermato dallo stesso OCSE, che valuta il sistema dei fabbisogni *standard* come il modello di perequazione più evoluto; cfr. ID., *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., p. 178.

<sup>37</sup> Vedasi in particolare art. 8 l. n. 42 del 2009.

<sup>38</sup> Per le spese non essenziali invece il finanziamento viene assicurato tramite risorse reperite dall'autonomia tributaria degli enti e dalla perequazione fiscale garantita dallo Stato.

<sup>39</sup> Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale normativa ha in particolare integrato e modificato il d. lgs n. 118/2011, attraverso l'inserimento di norme di dettaglio e degli allegati necessari per l'applicazione della riforma (schemi di bilancio, piano dei conti e principi contabili), definito l'ordinamento contabile delle Regioni, aggiornato il T.U. enti locali ai principi della riforma, adeguato la definizione dei indebitamento degli enti territoriali di cui all'art. 3, comma 17, l. 350/2003.

<sup>40</sup> Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015.

a cui deve conformarsi l'intero sistema di bilancio<sup>41</sup> e da cui poi si declinano i c.d. "principi applicati", che costituiscono la chiave esegetica di interpretazione ed applicazione dei primi<sup>42</sup>.

Al riguardo è bene richiamare il fine, perseguito dai principi applicati, di introdurre un sistema contabile integrato, ovvero al contempo finanziario ed economico-patrimoniale<sup>43</sup>, il quale consenta una migliore programmazione e controllo degli enti<sup>44</sup>. In questo modo il sistema garantisce una rilevazione unitaria dei singoli fatti gestionali, determinando un più efficace controllo dei conti, che è anche una finalità analogamente perseguita dall'introduzione del principio applicato della "competenza finanziaria potenziata"<sup>45</sup>, in virtù del quale tutte le obbligazioni, attive e passive, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata e devono essere imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, ovvero nel momento della esigibilità dell'obbligazione<sup>46</sup>.

Ai summenzionati interventi normativi è seguito, come già ampiamente trattato in precedenza, l'intervento riformatore del legislatore costituzionale

---

<sup>41</sup> Ci si riferisce ai principi di unità, annualità, universalità, integrità, veridicità ed attendibilità, pareggio finanziario e pubblicità, vedasi l'Allegato n. 1 del decreto legislativo

<sup>42</sup> E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., pp. 162 e ss., tali principi sono stati peraltro ridefiniti attraverso il d.lgs. n. 126 del 2014 e quindi dal d.m. del Ministero dell'Economia e delle finanze del 1 marzo 2019. Tra i principi contabili applicati è possibile distinguere tra principi concernenti la programmazione di bilancio, la contabilità finanziaria, la contabilità economico-patrimoniale ed il bilancio consolidato (ovvero che comprende anche gli enti strumentali, società controllate e partecipate).

<sup>43</sup> Si richiama brevemente la nota distinzione tra le tipologie di contabilità: la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale a fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione, riguarda tutte le transazioni poste in essere a prescindere che determinino flussi di cassa effettivi. La contabilità economico-finanziaria (o contabilità generale) valuta invece ricavi ed i costi dell'attività, nonché la consistenza patrimoniale dell'ente, ed ha una funzione di supporto del processo decisionale e della gestione. Mentre la contabilità finanziaria ha come risultato la determinazione dell'avanzo, del pareggio o disavanzo in termini finanziari, la contabilità economico-patrimoniale indica l'utile o la perdita d'esercizio, ovvero la variazione del patrimonio netto. Tra i due tipi di contabilità sussistono inoltre differenze temporali, dato che l'esborso o l'introito monetario possono avvenire in un momento diverso da quello in cui le risorse sono effettivamente impiegate, inoltre da un punto di vista strutturale possono sussistere spese o entrate che non corrispondono propriamente a costi o ricavi; vedasi Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *La riforma della contabilità e finanza pubblica*, 2010, in [mef.gov.it](http://mef.gov.it).

<sup>44</sup> M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 124 e ss.; vedasi art. 2 d. lgs. 118/2011.

<sup>45</sup> Vedasi Allegato 4/2 d. lgs. 118/2011.

<sup>46</sup> Idem.

del 2012, che ha, fra gli altri, determinato una modifica dell'art. 117, comprendendo la competenza di armonizzazione dei bilanci pubblici tra quelle esclusive dello Stato<sup>47</sup> e riscrivendo l'art. 119<sup>48</sup>, il quale, è bene ribadire ogniqualvolta si tratti anche incidentalmente della disciplina contabile degli enti territoriali, determina, in sinergia con la normativa di attuazione, una rilevante asimmetria tra la "rigidità" del vincolo di bilancio ben più flessibile per lo Stato che per gli enti territoriali, i quali sono incaricati tuttavia dell'erogazione di importanti servizi<sup>49</sup>.

Si è già fatto presente, infatti, come il principio dell'equilibrio di bilancio per lo Stato tenga conto dell'andamento dei cicli economici in via anticiclica, mentre vengano posti forti limiti alla possibilità d'investimento per gli enti territoriali e si determini l'equilibrio di bilancio sulla base delle entrate e delle spese afferenti al singolo anno finanziario, senza tenere conto del risultato finale dell'anno precedente, limitando di fatto fortemente l'operatività di spesa dei summenzionati enti<sup>50</sup>.

Se ad una visione comparata d'insieme non è certo inusuale che uno Stato regionale, o federale, imponga dei limiti finanziari più stringenti agli enti territoriali rispetto allo Stato centrale, si avrà modo di sottolineare nel presente capitolo come non sia certamente accettabile la politica intrapresa negli anni della crisi da parte dello Stato - e censurata dalla Consulta - di sostanzialmente sovvertire l'ordine costituzionale finanziario attraverso un distorto uso del gettito proveniente da tributi municipali a favore delle casse

---

<sup>47</sup> Per la precisione alla lettera e) del II comma art. 117; un intervento visto con particolare favore dagli autori che lamentavano le criticità dei "dialetti contabili", i quali non permettevano uno svolgimento dell'autonomia territoriale armonico ai principi del federalismo fiscale, v. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 2.

<sup>48</sup> Vedasi Capitolo I §2.2.2.

<sup>49</sup> Idem; cfr. L. ANTONINI, ult. op. cit., pp. 7 e ss., la riforma sembrerebbe non tenere conto del fatto che, nell'ordinamento italiano, lo stato sociale risulta frammentato tra una molteplicità di attori che gestiscono quote diverse di risorse; cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., pp. 7 e ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>50</sup> Cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 178 e ss., che commenta con favore la scelta legislativa dettata dalla l. n. 164 del 2016 che ha attenuato la rigidità gestionale degli enti territoriali, eliminando l'originale previsione che prescriveva un saldo "non negativo" in termini di competenza e di cassa tra le entrate e le spese correnti, nonché in sede di rendicontazione dando la possibilità agli enti di correggere negli esercizi successivi la presenza di valori negativi nel rendiconto.

erariali, con enormi conseguenze in ambito di trasparenza, valutazione della responsabilità politica degli amministratori locali e, pertanto, snaturando il fisiologico funzionamento della democrazia locale<sup>51</sup>. È infatti sui meccanismi del federalismo fiscale che si è agito per recuperare il gettito necessario a tranquillizzare i mercati nei momenti più delicati della passata crisi finanziaria, creando distorte compartecipazioni erariali a tributi locali e negando così di fatto i principi essenziali del federalismo fiscale<sup>52</sup>.

In generale non sorprende che una riforma costituzionale dettata dall'impellente esigenza di far fronte ad una grave situazione di crisi dei conti e di coesenziali elementi d'inefficienza all'interno del funzionamento della macchina pubblica, sia in un certo senso entrata in collisione con la struttura autonomistica tipica dell'impianto costituzionale italiano<sup>53</sup>. In maniera decisiva rispetto al passato, la crisi finanziaria ha dato al coordinamento della finanza pubblica - e all'armonizzazione che ne costituisce uno strumento essenziale - un ruolo di primo piano. La stessa legislazione multilivello afferente ai vincoli di derivazione europea ha

---

<sup>51</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in Rivista AIC, n. 2/2017, pp. 44 e ss.; ID. *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 17; cfr. ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in Federalismi.it, n. 16/2016, pp. 2 e ss., che richiama altresì il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2015 della Corte dei conti; cfr. anche A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in AA. VV., *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. PACE, Padova, Cedam, 1997, p. 16.

<sup>52</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in Le Regioni, n. 1-2/2014, pp. 18 e ss., in proposito è paradigmatica la vicenda relativa all'imposta municipale unica (IMU): infatti, con il decreto legge n. 201 del 2011 (art. 13), si intervenne sull'IMU, che doveva entrare in vigore nel 2014, anticipandola al 2012, aumentandone il gettito in misura alquanto rilevante (circa il 234% rispetto alla vecchia ICI, anche alla luce delle rivalutazioni ai valori catastali ai fini del calcolo dell'imposta) e riservandone allo Stato la quota principale. Tale imposta nasceva con il fine di semplificare il complesso e farraginoso sistema delle imposte locali (ben diciotto diverse forme di entrata), permettendo una rinnovata tracciabilità dei tributi e una maggiore *accountability*. La nuova IMU si estendeva inoltre anche alla prima casa e si poneva in netto contrasto con i principi del federalismo fiscale in quanto istituiva una fortissima compartecipazione statale su un tributo locale (allo Stato veniva infatti riservata la metà del gettito dell'imposta municipale sulle seconde case, 9 miliardi, e i Comuni perdevano, inoltre, di fatto anche il gettito derivante dall'estensione alle prime case, 3.8 miliardi, dal momento che veniva previsto anche un taglio al fondo di riequilibrio destinato ai Comuni per 1.45 miliardi e una sua riduzione a fini compensativi per altri 3.2 miliardi. Pur costituendo pertanto formalmente una imposta "municipale", questa non ha garantito alcuna risorsa aggiuntiva ai servizi locali in quanto i Comuni hanno ricevuto addirittura meno gettito addirittura rispetto alla vecchia ICI. Le conseguenze in termini di *accountability* sono evidenti).

<sup>53</sup> C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie*, cit., pp. 75 e ss.

acquisito, nelle questioni di rango costituzionale, una primazia che in precedenza non aveva mai avuto, sino a poter quasi affermare che la riforma del Titolo V sia stata posta in secondo piano<sup>54</sup>.

È pertanto chiaro che l'equilibrio tra la tutela dell'autonomia finanziaria, come garantita in Costituzione, ed il delicato problema di preservare l'ordine dei conti pubblici renda il quadro teorico sinora esaminato ben più complesso in punto di fatto. Per esempio, il coordinamento finanziario ha costituito quasi un "grimaldello" con cui scassinare l'impianto del federalismo fiscale<sup>55</sup>, si è parlato inoltre di un'attività legislativa negli anni "schizofrenica" nel momento in cui norme di coordinamento statico venivano disattese da norme di coordinamento dinamico<sup>56</sup> e di una stessa giurisprudenza costituzionale che, se da una parte ha legittimato il maggiore rigore finanziario per le autonomie territoriali sulla base di un interesse economico nazionale, dall'altra ha determinato un ampliamento della tutela dei diritti di prestazione garantiti dagli enti territoriali<sup>57</sup>.

È poi bene precisare che il coordinamento finanziario non costituisce l'unica variabile che incide sull'autonomia finanziaria delle Regioni, se ne possono infatti richiamare altre tre: bisogna considerare infatti anche il "grado di finanza derivata" (negli ordinamenti odierni vengono solitamente adottati modelli ibridi tra finanza puramente derivata e quella autonoma, è pertanto necessario verificare in che misura i trasferimenti statali assicurino

---

<sup>54</sup> A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., p. 2; sul fatto che la legislazione di attuazione del federalismo fiscale abbia subito una decisiva battuta d'arresto cfr. L. ANTONINI, ult. op. cit., pp. 15-47.

<sup>55</sup> G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione*, cit., p. 344.

<sup>56</sup> M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 118.

<sup>57</sup> A. CAROSI, ult. op. cit., p. 2, con un'efficace immagine l'autore ha definito "caleidoscopica" la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni. Non è l'unica immagine che rende icasticamente chiara la situazione di delicato equilibrio che contraddistingue l'ordinamento sul punto: se 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, questi possono essere paragonati ai rami di un albero, che si sviluppano in direzioni diverse secondo articolazioni sottosistemiche. Ecco che rigore finanziario e tutela dei diritti sociali corrono su linee direttrici, che in principio sembrano destinate a non incontrarsi, eppure 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. È possibile quindi che le conclusioni sempre più specifiche e nette possano entrare in cortocircuito nell'esame delle diverse alternative decisorie del caso concreto.

il finanziamento delle funzioni con riflessi restrittivi sull'autonomia politica degli enti), la distribuzione delle funzioni amministrative secondo i crismi dell'art. 118 Cost. (che deve essere informata dal principio di corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo), nonché la sussistenza di vincoli di destinazione sulle somme trasferite dall'erario agli enti territoriali<sup>58</sup>.

Non solo, l'analisi del quadro normativo del coordinamento finanziario con particolare riferimento ai diritti sociali di prestazione deve altresì confrontarsi con le mancanze dei soggetti in gioco, in particolare del legislatore statale che per lungo tempo non ha ottemperato al dovere normativo di stabilire i livelli essenziali di prestazione e di assistenza come prescritto dalla lettera m) dell'art. 117 Cost., determinando il sostanziale fallimento del progetto autonomistico costituzionale e non assicurando quella chiave di volta che fornisce un equilibrio tra differenziazione territoriale e principio di eguaglianza<sup>59</sup>. Si avrà modo di vedere nel prosieguo come questa grave mancanza, insieme alle politiche finanziarie dello Stato volte al rigore, abbiano determinato una non irrilevante difficoltà nell'erogazione di diritti fondamentali come quello alla sanità, diritto sociale che assorbe una cospicua parte delle risorse finanziarie pubbliche ed affidato in gran parte alle Regioni.

Non bisogna mai infatti dimenticare il ruolo decisivo che le Regioni svolgono con riferimento ai diritti sociali di prestazione: è bene infatti

---

<sup>58</sup> G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., pp. 332-333, è pertanto l'insieme di questi valori a determinare il grado di autonomia finanziaria. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano si prestano ad una immediata considerazione la mancata attuazione del federalismo fiscale, il mantenimento di una finanza in gran parte derivata, e ai diversi gradi di intensità assunti dal coordinamento finanziario; ID., *Poteri, diritti e sistema* finanziario, cit., pp. 257 e ss.; a testimonianza della decisività sulla sostanziale autonomia finanziaria degli enti territoriali della variabile relativa alla presenza di vincoli di destinazione sui trasferimenti erariali, è la stessa Corte costituzionale, in seguito alla riforma del Titolo V, ad affermare che, al di fuori degli interventi straordinari previsti dal quinto comma dell'art. 119, non è consentito al legislatore statale prevedere finanziamenti di scopo riconducibili a materie di competenza regionale, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività degli enti autonomi, poiché ciò si risolverebbe in strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni e di sovrapposizione di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni. Sul punto cfr. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 451-478.

<sup>59</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., p. 40; G. BOGGERO, ult. op. cit., pp. 363 e ss.

ricordare che, pur all'interno di un'autonomia costituzionale mai realmente realizzata sino in fondo, pur mancando per le Regioni italiane una riserva di competenze generali sui diritti, i poteri regionali possono incidere su di essi, intervenendo sugli *standard* di erogazione delle prestazioni. D'altra canto le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono anche realizzare vere e proprie politiche sui diritti, per esempio incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori<sup>60</sup>.

### **1.1 La mutevolezza del coordinamento finanziario al vaglio della Corte costituzionale**

Come anticipato, il coordinamento finanziario ha risentito di netti mutamenti in termini di “pervasività” del controllo statale a spese dell'autonomia finanziaria, in particolare negli anni di maggiore crisi, assumendo sempre di più un carattere di dettaglio rispetto ad una disciplina che dovrebbe bensì assumere, in linea con il modello costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V del 2001, un carattere di principio<sup>61</sup>. La Corte costituzionale ha variamente assecondato tali misure ma non ha mancato, specialmente negli anni più recenti, di tutelare in modo decisivo l'autonomia finanziaria ed esprimere, al riguardo, un importante indirizzo calibrato sulla corretta definizione del bilancio inteso come “bene pubblico”.

Il coordinamento finanziario ha difatti risentito delle animate e alterne vicende, già in parte accennate *supra*, che hanno riguardato da sempre l'autonomia degli enti territoriali nell'ordinamento italiano e che è opportuno adesso richiamare brevemente.

Quello dell'autonomia è infatti un principio sancito all'art. 5 della Carta costituzionale e risponde direttamente allo svuotamento dell'autonomia politica locale che aveva caratterizzato il regime fascista in età prerepubblicana<sup>62</sup>. È tuttavia noto come l'attuazione del modello regionale,

---

<sup>60</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 330.

<sup>61</sup> Cfr. M. BELLETTI, , *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 88.

<sup>62</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., p. 163, che puntualizza come sia paradossale che il massimo grado di autonomia finanziaria sia stato

nonostante le disposizioni costituzionali e la stessa VIII disposizione transitoria, sia stata oggetto di un ritardo di circa vent'anni<sup>63</sup>, e di come il sistema, in particolare secondo una prospettiva di finanza pubblica, si caratterizzasse per un fortissimo centralismo: con l'approvazione della normativa riguardante le misure finanziarie necessarie all'istituzione delle Regioni ed al trasferimento a queste delle funzioni amministrative<sup>64</sup>, venne soppresso il previgente municipalismo fiscale e realizzata una netta centralizzazione della finanza pubblica<sup>65</sup>.

Sono appunto queste le basi delle peculiarità del sistema finanziario italiano, che lo rendono unico in Europa in termini di quasi totale centralismo e determinano rilevanti criticità, come per esempio l'asimmetria tra potere fiscale centrale e potere di spesa in gran parte locale, una delle cause decisive dell'esplosione del debito pubblico dato che, a fronte della centralizzazione del prelievo fiscale, si sottraeva di fatto gran parte della responsabilità politica ai governi locali<sup>66</sup>. Un tale "appannamento" della responsabilità rappresenta una fisiologica conseguenza dello scollamento tra potere impositivo, esercitato dallo Stato, e potere di spesa, esercitato dalle autonomie<sup>67</sup>.

Paradigmatico al riguardo è l'esempio del finanziamento del servizio sanitario - il quale assorbe gran parte delle risorse finanziarie delle Regioni ordinarie - che fino all'introduzione del modello di finanziamento di tipo

---

raggiunto proprio in età prerepubblicana pur a fronte di uno svilimento totale dell'autonomia politica degli enti territoriali e locali. È in questo periodo infatti che viene emanato il T.U. sulla finanza locale, il r.d. n. 1175 del 14 settembre 1931, con il quale furono consolidate le entrate fiscali locali su una base di relativa autonomia attraverso l'imposta di famiglia, l'imposta di consumo, le sovraimposte sui redditi fondiari e sul reddito generale.

<sup>63</sup> Quanto meno sino all'approvazione della l. n. 108 del 17 febbraio 1968.

<sup>64</sup> Ci si riferisce in particolare alla l. n. 281 del 16 maggio 1970.

<sup>65</sup> L. ANTONINI, *ult. op. cit.*, p. 164, l'autore richiama al riguardo la legge di riforma tributaria del 1971 e i decreti Stammati nn. 1 e 2 del 1977.

<sup>66</sup> Idem, è da notare inoltre come lo Stato, reso pertanto l'esclusivo responsabile politico, trovò quindi nel debito pubblico una "via di fuga", andando a creare pertanto un circolo vizioso di crescita smisurata del debito e scaricando il problema sulle generazioni future.

<sup>67</sup> cfr. C. PANZERA, *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra "solidarizzazione" della responsabilità e "responsabilizzazione" della solidarietà*, in *Federalismo fiscale*, n.1/2011, p. 70.



“pattizio” e dei c.d. “piani di rientro”<sup>68</sup>, si è principalmente basato su trasferimenti erariali secondo il criterio della “spesa storica”, con la conseguenza che, in questo modo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, determinandosi perciò un rovesciamento del quadro teorico delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse<sup>69</sup>.

I seguenti interventi volti al trasferimento di ulteriori funzioni amministrative dal centro agli enti territoriali, come la riforma Bassanini, non ebbero sostanzialmente effetti innovativi sul sistema finanziario e tributario, le suddette competenze amministrative venivano infatti per la maggior parte finanziate da trasferimenti di fondi pubblici<sup>70</sup>.

Con particolare riferimento sempre all’ambito pubblico finanziario, l’incompletezza ha caratterizzato anche gli interventi riformatori che si proponevano di riorganizzare radicalmente l’ordinamento, come la riforma del Titolo V del 2001 - la quale prevedeva un modello di notevole autonomia finanziaria ai sensi dell’art. 119 Cost. - che negli anni non ha mai, ad oggi, trovato una vera e propria attuazione<sup>71</sup>.

Più in generale questo è sicuramente riconducibile ad alcuni fattori strutturali acutamente rilevati dalla dottrina che hanno costituito un limite alla nascita di un modello fondato sull’autonomia degli enti territoriali, una sostanziale “pastaia” al modello previsto in Costituzione. Tra questi si ritiene opportuno sottolineare la generale ritrosia che ha da sempre

---

<sup>68</sup> Sui “Piani di rientro”, più nel dettaglio, vedasi *infra*.

<sup>69</sup> G. RIVOSECCHI, *Il Bilancio come strumento delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5-6/2018, p. 300.

<sup>70</sup> Risultati del tutto insoddisfacenti in termini di riforma del finanziamento regionale e della responsabilizzazione delle autonomie furono quelli del d. lgs. n. 56 del 2000, cfr. F. BASSANINI, *L’articolo 119 della Costituzione: autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Per lo sviluppo: un federalismo fiscale responsabile e solidale*, a cura di A. ZANARDI, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 85 e ss., tale decreto non ha risolto per esempio il problema della sistematica sottostima dei fabbisogni sanitari e dunque del deresponsabilizzante ricorso a ripiani *ex post* dei debiti pregressi, non garantendo pertanto certezza, tempestività e sufficienza di risorse per il finanziamento delle funzioni attribuite. Il decreto ha cumulato i due modelli estremi della perequazione verticale e della perequazione orizzontale, e con essi i relativi rischi: nel primo caso, di ingerenze dello Stato nei confronti della finanza regionale e locale, e, nel secondo, di conflitti distributivi fra enti ricchi ed enti poveri.

<sup>71</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 330

contraddistinto l'ordinamento italiano per quella diversità che fisiologicamente deriverebbe dall'innovativa produzione legislativa delle Regioni, mai realmente valorizzate come spazio di riproduzione e manutenzione dei valori costituzionali, ovvero quali enti in grado di sperimentare ed innovare l'assetto normativo, ma concepite bensì, il più delle volte, quali entità volte a fornire una mera attuazione alla legislazione statale, come peraltro in parte dimostrato dall'assenza di una camera rappresentativa delle autonomie, tipiche invece degli ordinamenti federali<sup>72</sup>.

Le Regioni sono state bensì sacrificate all'altare di un'uniformità che non ha mai tenuto conto dei valori culturali, delle tradizioni amministrative e legislative presenti nei territori, attribuendo sostanzialmente all'autonomia un significato meramente "politico" più che un principio volto alla concreta istituzione di enti virtuosi<sup>73</sup>.

Ci si limita solo a richiamare in questa sede la peculiarità e gli elementi di fragilità dell'unica alternativa al modello di uniformità che si è delineato nel nostro ordinamento, ovvero l'autonomia speciale di alcune Regioni, nel tempo criticata dalla dottrina<sup>74</sup>. Sono infatti rilevanti i vantaggi di cui le Regioni con autonomia speciale hanno potuto godere rispetto alle Regioni ordinarie in termini finanziari: non ultimo il fatto che, come conseguenza dello schema dell'accordo che informa i rapporti tra Stato e autonomie speciali, il coordinamento finanziario assume una forma negoziale<sup>75</sup>, garantendo peraltro un modello di finanza regionale e provinciale fortemente territorializzato, che ha nella sostanza riconosciuto maggiori risorse in termini di compartecipazione a tributi erariali ed ha così fornito un

---

<sup>72</sup> Sul punto vedasi G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, pp. 11 e ss.,

<sup>73</sup> L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., pp. 168 e ss., costituisce un esito paradossale il fatto che il ferreo perseguimento della uniformità non abbia portato ad un'unificazione delle condizioni di vita del paese, le cui realtà regionali restano fortemente caratterizzate da profonde differenze sociali ed economiche.

<sup>74</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., spec. pp. 38 e ss.; per una esaustiva analisi relativa alle autonomie speciali, alle loro origini e allo sviluppo della rispettiva autonomia finanziaria e tributaria vedasi G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali*, cit., pp. 1 e ss.; sulle rilevanti criticità relative alle norme di attuazione degli Statuti speciali, cfr. S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2018, pp. 377 e ss.; cfr. anche A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, pp. 1 e ss.

<sup>75</sup> Vedasi G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., pp. 11 e ss.

cospicuo vantaggio sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree<sup>76</sup>. Le Regioni speciali hanno altresì potuto godere dei vantaggi di usufruire di risorse maggiormente “certe” rispetto alle Regioni ordinarie, ciò proprio grazie alla logica “negoziale” e alla previsione di percentuali fisse relative alle entrate<sup>77</sup>.

Un ulteriore fattore di problematicità per la sostanziale attuazione del modello autonomistico è la stessa regolazione costituzionale delle relazioni tra Stato e Regioni, ed in particolare delle rispettive competenze legislative, che si declinano secondo i rigidi confini delle “materie”, categorie che rischiano di restare vuote se non adeguatamente riempite attraverso politiche ed adeguati finanziamenti<sup>78</sup>.

È inoltre da ricordare che l'assenza di una Camera delle autonomie territoriali, e comunque di un'adeguata rappresentanza delle Regioni nel procedimento legislativo, ha determinato ulteriori difficoltà nell'attuazione del modello concepito dal Titolo V, con grave pregiudizio per quel naturale principio di leale collaborazione più volte invocato dalla giurisprudenza costituzionale. Tale principio dovrebbe informare un processo legislativo che coinvolge il più delle volte materie intrecciate tra loro e che, come tale,

---

<sup>76</sup> Idem; L. ANTONINI, ult. op. cit., pp. 38-39, l'autore puntualizza come la rendita di posizione di cui i rappresentanti delle Regioni speciali hanno potuto godere di fronte a governi nazionali fragili abbia portato a riconoscere a tali Regioni quote di compartecipazione al gettito locale dei tributi erariali secondo percentuali che variano tra i 7/10 e i 10/10. L'autore critica in particolare la matrice meramente politica di questa indebita differenziazione rispetto alle Regioni ordinarie.

<sup>77</sup> G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 343, gli statuti speciali non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune, e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali. Gli enti dotati di autonomia particolare hanno così consolidato attraverso il metodo dell'accordo uno specifico modello di finanza negoziata, secondo il quale, tra l'altro, alla disponibilità di risorse può corrispondere il trasferimento di ulteriori funzioni statali.

<sup>78</sup> G. RIVOSECCHI, *Il Bilancio come strumento delle politiche*, cit., pp. 298-299, interessante è il richiamo dell'autore ad un regionalismo cooperativo diverso, che presupponga la realizzazione di politiche pubbliche attraverso i livelli territoriali di governo superando il rigido riparto di competenze stabilito in Costituzione, ragionando meno in termini di “materie”, “funzioni” e “competenze” e sempre più in termini di obiettivi e politiche pubbliche comuni in relazione ad ambiti materiali, statali e regionali. Sul punto infatti, la ristretta prospettiva delle competenze rischia di rendere queste delle “pagine vuote”, come rilevato dall'autorevole analisi di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3/1971, pp. 39 e ss.

richiederebbe una prospettiva di tipo “funzionale” più ampia del rigido comparto di competenze. Non potendo contare su una rappresentanza delle autonomie nello svolgimento del procedimento nomopietico, il confronto tra Stato ed autonomie territoriali si è ridotto alla fase di attuazione della legge, mediante intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>79</sup>.

Un tale grado di autonomia e la distribuzione delle funzioni amministrative sono ovviamente strettamente legate alla questione del finanziamento delle politiche pubbliche. Si è già precisato poco *supra* come, tuttavia, l’ordinamento italiano abbia tradizionalmente assistito al prevalere di un modello di finanza fortemente derivata, ovvero basata in maniera decisiva su trasferimenti erariali e di come quindi, paradossalmente, la nascita delle entità amministrative regionali si sia accompagnata ad un modello di finanziamento “eteronomo”, ossia per lo più proveniente dallo Stato nonostante il progressivo riconoscimento di nuove competenze<sup>80</sup>.

In questo quadro, per quanto riguarda i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, è stato postulato un regime differenziato da quello delle altre materie di potestà concorrente, in particolare alla luce di una giurisprudenza costituzionale che ha affermato il necessario intervento del legislatore per l’attuazione dell’art. 119, dovendo questi non solo fissare i principi a cui il legislatore regionale si deve attenere, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali. In questo modo la Consulta ha negato che per il coordinamento del sistema tributario il legislatore regionale possa desumere i principi fondamentali dall’ordinamento vigente<sup>81</sup>.

È facile intendere come la profonda crisi finanziaria e la conseguente legislazione per affrontarla abbiano determinato un ulteriore e forte accentramento della finanza pubblica e del suo coordinamento. La reazione complessiva dell’ordinamento si presenta come un prezioso oggetto di

---

<sup>79</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 299.

<sup>80</sup> Cfr. *idem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 300; vedasi sentenza n. 37 del 2004, spec. *Considerato in diritto* n. 5.

analisi e di riflessione necessaria a fronte di in un momento delicato come quello odierno, conseguente alla grave crisi pandemica iniziata nel 2020 e che deve affrontare rilevanti cambiamenti, in particolare in ambito di razionalizzazione delle spese pubbliche per mezzo delle risorse comprese nel *Recovery plan* europeo<sup>82</sup>. È pertanto decisivo analizzare quella che è stata la risposta dell'ordinamento alla passata crisi finanziaria e alle conseguenze che tali misure hanno comportato per essere in grado di rispondere, in modo migliore, al momento critico<sup>83</sup> che l'ordinamento si appresta ad affrontare.

Quanto all'accentramento dell'organizzazione finanziaria pubblica determinato dalla legislazione c.d. "anticrisi"<sup>84</sup>, è bene precisare che, sebbene questo sia un effetto abbastanza tipico dei momenti più delicati, la grave congiuntura globale ha impattato in forme diverse i sistemi federali ed autonomistici<sup>85</sup>. Per esempio, mentre i paesi europei, sotto la spinta delle politiche monetariste eurounitarie, hanno perseguito la via dell'austerità, delle rigide *fiscal rules* ed una generale ricentralizzazione, l'ordinamento statunitense ha invece messo in atto manovre anticongiunturali che non hanno scalfito l'equilibrio del suo collaudato federalismo<sup>86</sup>.

Quanto però avvenuto in Italia differisce a sua volta rispetto a quanto accaduto in altri ordinamenti europei: difatti la legge italiana anticrisi non ha comportato una semplice centralizzazione della gestione delle risorse, ma ha

---

<sup>82</sup> Sul punto vedasi Capitolo IV.

<sup>83</sup> Rifacendosi, con tale termine, al significato più letteralmente vicino all'etimologia della parola "crisi" relativo al "cambiamento", come precisato in apertura del Capitolo II, in particolare vedasi nota n. 5.

<sup>84</sup> S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>85</sup> L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie*, cit., pp. 181 e ss.

<sup>86</sup> Idem; cfr. ID., *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio*, cit., pp. 13 e ss.; cfr. A. PIN, *La sovranità in America. Il federalismo di fronte alla corte suprema dalle origini alla crisi economica contemporanea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 119 e ss., con particolare riferimento ai finanziamenti da parte del governo centrale detti "*Conditional Grants*", che si sono affermati nell'ordinamento americano come uno strumento prezioso per espandere di fatto le competenze della Federazione in campi in teoria appannaggio degli Stati: tali fondi vengono forniti agli stati nel momento in cui si impegnino a perseguire il fine stabilito dalla Federazione che, almeno formalmente, non invade la sovranità degli Stati. Sulla possibile incostituzionalità di tali finanziamenti in quanto lesivi delle prerogative delle autonomie statali vedasi la nota pronuncia *National Federation of Independent Business v. Sebelius* sulla riforma sanitaria implementata dall'amministrazione Obama.

alterato ingiustificatamente i principi del federalismo fiscale sino a poterne declamare il forse definitivo fallimento<sup>87</sup>. Come notato dalla dottrina, infatti, l'accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali non veniva imposto dal diritto dell'Unione europea, ma bensì è stato il risultato di legittime scelte politiche che hanno fatto seguito all'irrigidimento del vincolo di bilancio e alla conseguente necessità di assicurare il riparto degli oneri finanziari tra gli enti sub-statali<sup>88</sup>. Vale la pena ribadire come l'impatto delle suddette misure sulle autonomie risulti poi acuito in Italia dall'assenza di una Camera rappresentativa delle autonomie e dall'esclusivo affidamento al sistema delle Conferenze per tutelare gli interessi di queste<sup>89</sup>.

La strada seguita è stata quella di norme statali di coordinamento finanziario sempre più dettagliate e del perseguimento del risparmio della spesa pubblica attraverso ingenti tagli alle autonomie territoriali, tra cui anche le risorse destinate ai servizi sanitari che, come più volte fatto presente, costituiscono la gran parte della spesa delle Regioni ordinarie, rinnovando peraltro così il carattere fortemente derivato del finanziamento della sanità in quanto fortemente basato su fondi con vincolo di destinazione<sup>90</sup>. La crisi dello Stato sociale è una logica conseguenza di questo tipo di approccio: nel momento in cui si richiede alle amministrazioni regionali di erogare prestazioni afferenti a diritti sociali fondamentali e se, come si è precisato in apertura del capitolo, è il dato finanziario a determinare l'effettiva autonomia delle Regioni, la tenuta del

---

<sup>87</sup> Vedasi L. ANTONINI, ult. op. cit., p. 183, se infatti anche la Germania ha provveduto all'introduzione del principio di pareggio di bilancio, il federalismo fiscale dell'ordinamento tedesco non è stato intaccato; Cfr. ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit., pp. 2 e ss., un abbandono dei principi che avevano guidato l'attuazione del federalismo fiscale viene rilevato dalla stessa Corte dei conti con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2015 di cui anche *infra*; si è già trattato *supra* dell'esemplare vicenda riguardante l'IMU.

<sup>88</sup> G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in Gruppo di Pisa, Fascicolo speciale monografico, *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del Seminario telematico di Milano - 12 giugno 2020, n. 2/2020, p. 662.

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2017, p. 158; cfr. S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi*, cit.

sistema e della garanzia dei livelli essenziali è messa a dura prova da un tale tipo di politica finanziaria<sup>91</sup>.

Si può sin da subito affermare come tale politica si riveli alquanto criticabile e, per larghi aspetti, controproducente, oltre che in punto di diritto, anche in termini strettamente economici: paradossalmente, negli anni di peggiore crisi, si richiede agli enti territoriali di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, che è più finalizzato a risanare i conti pubblici piuttosto che a logiche di razionalizzazione della spesa, ossia di *spending review*<sup>92</sup>.

Da un punto di vista poi meramente economico, inoltre, è alquanto discutibile che un irrigidimento del vincolo di bilancio ed un bieco accentramento finanziario determinino una più facile uscita dalla crisi rispetto all'adozione di misure volte alla crescita<sup>93</sup>: per la verità un approccio empirico dimostra che gli Stati federali, o gli Stati ad ampia autonomia regionale, abbiano spesso apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti territoriali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire l'identificazione delle funzioni, l'erogazione delle prestazioni e lo sviluppo economico in relazione ai bisogni dei territori, tenendo presente che a livello locale è anche molto più facile attrarre investimenti<sup>94</sup>.

L'uso di un coordinamento finanziario pervasivo ha portato la dottrina ad interrogarsi sulla sostanziale sussistenza dell'autonomia regionale<sup>95</sup>. Difatti la crescente espansione della funzione di coordinamento non solo ha sempre più compresso la legislazione di dettaglio di competenza regionale, ma ha anche ristretto il loro spazio di autonomia nei suoi tratti vitali, ovvero nell'autonomia di spesa e di entrata. A buon diritto la dottrina ha rilevato

---

<sup>91</sup> G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., p. 283.

<sup>92</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., l'autore sul punto sottolinea che i tagli lineari che hanno colpito gli enti territoriali, peraltro tramite massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza, non inducono ad alcun miglioramento qualitativo della spesa.

<sup>93</sup> Cfr. *ibidem*, p. 159.

<sup>94</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., p. 340; ID., *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi"*, p. 662.

<sup>95</sup> Vedasi G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria*, cit.

come logico risultato di questo processo una metamorfosi della funzione di coordinamento finanziario, che da titolo di competenza concorrente è divenuto un limite generale all'attività legislativa ed amministrativa delle Regioni, mentre lo stesso concetto di "unità economica" da limite alla potestà legislativa regionale è divenuto titolo di competenza legislativa statale<sup>96</sup>.

Negli anni di maggior preoccupazione per la tenuta finanziaria del sistema, la Corte Costituzionale ha poi provveduto a dare un'interpretazione altamente pervasiva della funzione di coordinamento, in particolar modo nell'ambito di un diritto sociale fondamentale come quello alla sanità. La giurisprudenza della Consulta ha infatti legittimato una vera e propria funzione appannaggio esclusivo dello Stato, soprattutto nelle diverse fasi riconducibili alla cosiddetta legislazione "anticrisi", pur mantenendo la formale qualificazione di competenza di tipo concorrente.

Un ruolo sicuramente decisivo nello sviluppo dell'interpretazione del concetto di coordinamento è dovuto alla riforma costituzionale del 2012 ed agli emendamenti riportati all'art. 119 Cost. già esposti nel corso del Capitolo I<sup>97</sup>, ci si riferisce in particolare alla previsione relativa all'autonomia che deve essere intesa "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e agli enti territoriali che "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea".

Tale precetto, pur riferendosi sia all'autonomia di entrata che di spesa, non può che essere rivolta maggiormente a quest'ultima e, come ha sottolineato la dottrina, può leggersi in questo quasi l'intento di formalizzare il passaggio del coordinamento alla vera e propria "conformazione" dell'autonomia di spesa<sup>98</sup>. In proposito vale la pena sottolineare che, se con riferimento al vecchio testo del I comma dell'art.119, il coordinamento finanziario sembrava essere riferito alla sola autonomia di entrata<sup>99</sup>, è per

---

<sup>96</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p.90.

<sup>97</sup> Vedasi Capitolo I § 2.2.2.

<sup>98</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 92.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 91.



certi versi visibile una rilevante attenuazione degli effetti perseguiti dal legislatore costituzionale nel 2001, che, costituzionalizzando l'autonomia finanziaria degli enti cui venivano assegnate nuovi compiti e maggiori competenze (ex artt. 117 e 118), voleva garantire tale nuova autonomia proprio attraverso il tratto vitale dell'autonomia finanziaria.

La decisività della novella costituzionale è ben confermata dall'analisi delle pronunce della Consulta, prima del 2011 infatti, la Corte aveva tentato di stabilire dei limiti abbastanza rigorosi per lo Stato pur prevedendo rilevanti deroghe<sup>100</sup>, precisando che, affinché i vincoli statali potessero considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, questi dovessero avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - ma solo in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi<sup>101</sup>. La normativa statale non doveva inoltre prevedere in modo tassativo gli strumenti o le modalità di perseguimento di tali obiettivi<sup>102</sup>.

In questo impianto teorico lo Stato poteva solamente porre un limite complessivo, lasciando ampia libertà allocativa all'ente territoriale. In questi termini, il coordinamento finanziario così inteso non poteva avere ad oggetto le specifiche spese compiute dall'ente territoriale, ma doveva al massimo operare una valutazione complessiva delle stesse<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Ci si riferisce, tra le altre, in particolare alle sentenze n. 417 del 2005; nn. 4, 36 e 390 del 2004 e n. 376 del 2003.

<sup>101</sup> M. BELLETTI, ult. op. cit., pp. 97 e ss.; F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 1.

<sup>102</sup> Vedasi sentenza n. 169 del 2007.

<sup>103</sup> Idem; con la sentenza n. 417 del 2005 la Corte costituzionale precisa che la previsione da parte della legge statale di un limite ad una singola voce di spesa non può essere considerato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (e neppure in tema di armonizzazione, prima del 2012 compresa tra le competenze concorrenti) poiché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, ai quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Per il Giudice costituzionale il coordinamento può assumere un carattere dettagliato solo se "coordinamento informativo", ovvero quel coordinamento volto all'acquisizione dei dati per il superamento dei c.d. "dialetti contabili" di cui *supra*.

Già nel periodo immediatamente precedente alla riforma<sup>104</sup>, come già preannunciato, la Corte ha letteralmente capovolto questa impostazione, dando una lettura decisamente estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto di trattarla sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale<sup>105</sup>. Il coordinamento ha assunto carattere pervasivo secondo un'interpretazione finalistica ed espansiva del legislatore e della Corte, un'interpretazione in grado di avere effetti trasversali sul riparto delle competenze<sup>106</sup>.

Pur cercando di argomentare in continuità con la propria giurisprudenza, è evidente già in occasione della sentenza n. 139 del 2012 un netto cambio di rotta: la Corte infatti non censura una disciplina normativa statale di estremo dettaglio<sup>107</sup>, in quanto riconosce un alquanto peculiare “principio di coordinamento” derivante dalla disciplina di dettaglio riferita al contenimento della spesa per le amministrazioni dello Stato. In altri termini pur costituendo tali disposizioni misure di riduzione di singole voci di spesa, non si esclude che “da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> Si è già trattato nello scorso capitolo del peculiare “anticipo” con cui la Corte sembra aver dato applicazione alla riforma costituzionale del 2012 in termini di maggior strettezza nei conti, vedasi Capitolo II § 1.1.

<sup>105</sup> F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza*, cit., p. 2.

<sup>106</sup> G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria*, cit., p. 159.

<sup>107</sup> Afferente al d.l. n. 78 del 2010.

<sup>108</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 6.1. La Corte non abbandona apparentemente i principi già statuiti, in virtù dei quali i vincoli imposti dalla normativa statale possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”. Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni “a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale”. In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio, a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore. Sempre con riferimento a disposizioni del d.l. n. 78/2010 vedasi anche la sentenza n. 148 del 2012, con la quale la Corte non dichiara l'illegittimità costituzionale di una normativa che disponeva dei drastici tagli alle Regioni e agli enti locali sino all'estremo dettaglio in materia di personale. Proprio in quest'occasione la Corte pur affermando che gli effetti “emergenziali” della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, di fatto la Corte legittima ingerenze tali da stravolgere il quadro costituzionale; cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia*

Nonostante gli sforzi argomentativi la Corte finisce per legittimare un ben diverso coordinamento finanziario da quello che aveva teorizzato in precedenza, legittimando un coordinamento pervasivo e addirittura assumendo a parametro interposto le disposizioni normative di coordinamento statale nei giudizi di legittimità delle leggi regionali<sup>109</sup>.

In particolare il fine del “contenimento della spesa pubblica” sembra assurgere ad “una sorta di *superclausola*, che legittima l’invasione di qualunque competenza regionale, la limitazione indiretta dell’autonomia di spesa e, soprattutto, l’incisione diretta sull’autonomia organizzativa regionale”<sup>110</sup>, consentendo di considerare come principio anche una normativa statale che evidentemente non lo è. Nella sostanza è difatti sufficiente rilevare per la Corte la scelta di fondo, da parte del legislatore statale, di ridurre i costi, per giustificare la natura di “principio di coordinamento della finanza pubblica”, funzione che in questo modo assume nei fatti una natura “finalisticamente orientata”<sup>111</sup>.

La massima estensione del coordinamento si ha proprio con riferimento ai diritti sociali ed in particolare in tema sanitario, con i c.d. “piani di rientro” a cui sono sottoposte le Regioni che registrano dei disavanzi eccessivi<sup>112</sup>. Gli obiettivi di questi strumenti sono l’ottenimento di un

---

*finanziaria regionale*, cit., p. 336; cfr. M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., pp. 116 e ss.;

<sup>109</sup> Ibidem, pp. 100 e ss.; vedasi *ex multis* le sentenze n. 182 del 2011, n. 33 del 2012 e n. 128 del 2011.

<sup>110</sup> M. BELLETTI, ult. op. cit., p. 102.

<sup>111</sup> Ibidem, p. 104; cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 78; cfr. sentenze nn. 23 e 127 del 2014.

<sup>112</sup> I primi sono stati sottoscritti nel 2007, la sistematizzazione della loro disciplina è avvenuta con il Patto per la salute 2010-2012 e legge finanziaria 2010, i piani di rientro entrano in gioco se il disavanzo della spesa sanitaria supera il 5% del finanziamento ordinario più le maggiori entrate proprie sanitarie della Regione, oppure se il disavanzo non supera il 5%, ma né gli automatismi fiscali né altre risorse del bilancio regionale garantiscono la sua integrale copertura. Per un’analisi economica degli effetti dei piani di rientro vedasi M. BORDIGNON, S. CORETTI, G. TURATI, *I Piani di Rientro della sanità regionale: quali risultati finora?*, in Osservatorio sui conti pubblici italiani, 5 agosto 2019, disponibile in [osservatoriocpi.unicatt.it](http://osservatoriocpi.unicatt.it), interessante notare come gli autori riconducano l’uso di tale strumento a due ragioni principali: da una parte l’inattuazione del modello di decentramento perseguito dalla riforma del Titolo V e il continuo ripiano dei disavanzi sanitari regionali da parte del Governo, che così facendo non incentiva condotte responsabili, dall’altra il rinnovato rigore dei vincoli europei ai conti pubblici, i quali, esaurito l’effetto del crollo della spesa per interessi indotti dalla partecipazione alla moneta unica (il c.d. “dividendo di Maastricht”) hanno dovuto fare fronte ad un’economia con

equilibrio di bilancio e la garanzia da parte della Regione dei livelli essenziali di assistenza dei servizi sanitari costituzionalmente garantiti<sup>113</sup>. Tali piani determinano un'evidente riduzione della discrezionalità allocativa dei Consigli regionali, una limitazione tuttavia giustificata dalla Corte costituzionale, che interpreta la norma statale che assegna a tali accordi un carattere vincolante come espressione di un principio fondamentale al contenimento della spesa sanitaria e, pertanto, quale espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica<sup>114</sup>, con rilevanti conseguenze sulle materie di tutela ed organizzazione della sanità pubblica<sup>115</sup>.

Il quadro teorico costituzionale ne esce del tutto trasfigurato, non solo viene legittimato un coordinamento della finanza pubblica che non si esprime per principi, ma il coordinamento stesso diventa nella sostanza sinonimo di “contenimento della spesa pubblica”, assumendo il ruolo di un limite generale a qualunque competenza legislativa regionale<sup>116</sup>, oltre che

---

scarsa crescita; per un'approfondita analisi vedasi S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014.

<sup>113</sup> La disciplina relativa ai piani di rientro vede il susseguirsi di alcuni automatismi conseguenti alla summenzionata situazione di deficit eccessivo: l'innalzamento automatico delle aliquote IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, il blocco automatico del *turn-over* del personale del SSR sino al 31 dicembre del secondo anno successivo e il divieto di effettuare spese non obbligatorie per lo stesso periodo. Se questi automatismi non bastano a colmare lo squilibrio finanziario, la Regione presenta entro il 10 giugno un piano di rientro triennale che viene approvato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia. L'approvazione e attuazione del piano costituiscono presupposto per l'accesso al maggior finanziamento dell'esercizio in cui si è verificato il disavanzo e di quelli successivi. La verifica di attuazione del piano avviene con cadenza trimestrale. Gli automatismi restano fermi nei tre anni ma possono essere ammorbiditi al raggiungimento di obiettivi intermedi. In caso di inadempienza, il presidente della Regione viene nominato Commissario *ad acta*. Sono previsti ulteriori automatismi come la sospensione dei trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio, la decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del SSR, nonché dell'assessorato regionale competente e l'incremento automatico ulteriore dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP. Se anche questo commissariamento si dimostra inefficace, il Governo nomina uno o più commissari per l'attuazione del piano di rientro. Il Commissario *ad acta* viene affiancato da sub-commissari e gli oneri derivanti dalla gestione commissariale sono a carico della Regione. v. M. BORDIGNON, S. CORETTI, G. TURATI, *ult. op. cit.*, p. 6.

<sup>114</sup> Vedasi in particolare la sentenza n. 100 del 2010.

<sup>115</sup> Vedasi in particolare la sentenza n. 79 del 2013 e n. 104 del 2013.

<sup>116</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, *cit.*, p. 108, specularmente il concetto di “unità economica” non più non è più inteso quale limite alla libertà legislativa delle Regioni, ma bensì come un titolo di legittimazione dello Stato con portata vincolistica.

declinandosi sempre meno come “cooperativo” e sempre di più quale “coordinamento coercitivo”<sup>117</sup>.

A partire dal 2015 è rinvenibile un’attenuazione della pervasività del coordinamento, lasciando spazio ad un coordinamento di tipo “virtuoso” e “per obiettivi” che garantisce maggior libertà alle autonomie territoriali<sup>118</sup>: più precisamente gli artt. 117, III co., e 81, VI co., Cost., sono stati interpretati dalla Corte costituzionale nel senso che essi impongono allo Stato l’onere di giustificare l’esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa e non possono così giustificare automaticamente disposizioni dettagliate in nome dell’unità economica<sup>119</sup>.

Si affermano nel giudizio della Corte i criteri di “proporzionalità” e “virtuosità”, al fine di incoraggiare delle disposizioni normative statali che assicurino la sostenibilità del debito non solo attraverso il mero contenimento della spesa, ma che generino dei meccanismi virtuosi di concorrenza nel mercato e di crescita economica<sup>120</sup>. In quest’ottica la Corte elabora per le Regioni il concetto di “autocoordinamento”, in virtù del quale l’intervento statale diviene sussidiario ed è giustificato, piuttosto che dall’esistenza in sé di un potere di coordinamento, dall’inerzia regionale nell’individuazione delle modalità mediante le quali operare i previsti tagli della spesa<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Rivista AIC, n. 4/2013 e pubblicato in AIC, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015, p. 120.

<sup>118</sup> Quello richiamato non rappresenta un cambio netto, con il riepilogo svolto dalla sentenza n. 64 del 2016 per esempio si può verificare come permanga alle volte un coordinamento di estremo dettaglio, che la Corte giustifica ricordando che “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti territoriali” (*Considerato in diritto* n. 6.1).

<sup>119</sup> F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza*, cit., p. 4.

<sup>120</sup> M. BELLETTI, *Corte Costituzionale e spesa pubblica*, cit., pp. 144 e ss.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 189; F. GALLO, ult. op. cit., p. 4.

Un simile approccio è ben visibile nella sentenza n. 65 del 2016<sup>122</sup>, con cui la Corte respinge le censure mosse verso disposizioni normative statali che prescrivono le modalità di riparto del contributo alla finanza delle Regioni fissate in sede di autocoordinamento<sup>123</sup>. A detta della Corte la norma in questione non viola la Costituzione sulla scorta del fatto che “[l]a disposizione in questione [...] si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito”, inoltre la Corte precisa che la normativa “non impone di effettuare riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, e lasciando alle Regioni, in primo luogo, il potere di decidere l’entità dell’intervento in ogni singolo ambito. La disposizione impugnata, dunque, non esclude affatto che la riduzione avvenga prevedendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente”<sup>124</sup>.

Vale la pena di sottolineare, con riferimento alla medesima pronuncia, come la Corte ribadisca in via decisiva l’importanza del dovere dello Stato nella fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali, sia quale criterio di orientamento per la valutazione delle scelte allocative da adottare, sia quale mezzo per identificare un ambito incompressibile di tale tipologia dei diritti<sup>125</sup>.

Non si deve inoltre ignorare che un travisato uso del coordinamento finanziario determina logicamente una distorsione anche di uno degli

---

<sup>122</sup> Nel caso di specie la Regione Veneto contestava la normativa statale che aveva disposto riduzioni di spesa per acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni; cfr. M. BELLETTI, ult. op. cit., pp. 188 e ss.

<sup>123</sup> Per la precisione la legge prevede che quanto stabilito in sede di autocoordinamento venga poi recepito con intesa dalla Conferenza Stato-Regioni, e solo in assenza di questa tali importi sono fissati con DPCM sulla base di criteri come il Pil e la popolazione residente.

<sup>124</sup> *Considerato in diritto* n. 5.1.

<sup>125</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 19; più diffusamente sui livelli essenziali delle prestazioni vedasi *infra*.

obiettivi fondamentali di tale funzione, ovvero la perequazione tra gli enti più ricchi e più poveri del territorio nazionale. Da questo punto di vista l'ordinamento registra un colpevole ritardo: ad oggi il vero e proprio "fondo perequativo" previsto dall'art. 119 Cost. non ha ancora trovato definitiva attuazione, vedendo il prevalere di fondi settoriali come quello previsto per la sanità<sup>126</sup>. Si vedrà appunto nel prosieguo come i tagli lineari imposti dalla legislazione statale possano avere, in particolare in tema sanitario, indiretti effetti perequativi a detrimento delle Regioni più virtuose.

A conclusione della sintetica esposizione riguardante la mutevolezza della funzione di coordinamento della finanza pubblica con particolare riferimento agli anni più colpiti dalla crisi dei conti pubblici, è opportuno svolgere una breve, ma significativa, riflessione sulla logica che ha dominato le misure di razionalizzazione della spesa, quella dei già menzionati tagli "lineari"<sup>127</sup>.

Non tutti i tagli per il contenimento della spesa possono essere considerati allo stesso modo: è necessario difatti l'uso di criteri ermeneutici economici e giuridici per giudicare propriamente le scelte del legislatore, scelte troppo spesso dettate da esigenze meramente contabili, a scapito di una corretta efficienza economica e soprattutto di un corretto bilanciamento dei diritti e delle priorità costituzionali. Sono definiti "lineari" dalla dottrina economica quei tagli che eliminano apoditticamente i costi senza un'analisi di merito della spesa. Essi sono tristemente diventati i protagonisti di una veloce e frenetica legislazione che aveva come intento quello di dare una risposta pronta alla imperante incertezza che circondava i mercati ed i debiti sovrani dei paesi più esposti, tra cui l'Italia. È necessario pertanto interrogarsi sul carattere "lineare" di alcuni tagli e sulle distorsioni che essi portano dal punto di vista sociale, economico e giuridico.

Di fronte ad un chiaro rischio sociale, infatti, i tagli lineari non si dimostrano uno strumento adeguato neppure dal punto di vista meramente

---

<sup>126</sup> G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi"*, p. 663.

<sup>127</sup> Cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., pp. 9 e ss., attraverso il ricorso alla temporalità e la necessità di rispettare i vincoli europei hanno determinato la tolleranza verso questo tipo di tagli.

economico: per “efficienza” la dottrina economica intende generalmente il rapporto tra i risultati ottenuti e le risorse impiegate. Anche in termini meno tecnici, è efficiente il sistema che ottiene i risultati migliori, ovvero con maggiore utilità con il minore impegno di risorse. Con un taglio lineare il soggetto pubblico non fa che ridurre acriticamente, di una percentuale stabilita, i costi di alcuni servizi senza distinguere tra loro, senza contestualizzare la loro erogazione, senza rilevare i rapporti di efficienza in senso lato, senza considerare le conseguenze sulla collettività né i profili di utilità percepita dai cittadini.

Da un punto di vista giuridico e normativo poi, i tagli lineari continuano ad essere uno strumento altamente inadeguato. Un taglio lineare è effettuato senza una corretta istruttoria normativa, quindi senza un sostanziale esame delle fattispecie concrete e senza un corretto bilanciamento degli interessi in gioco. Al riguardo già in apertura del primo capitolo si è sottolineata l'importanza di una corretta istruttoria normativa, in modo da giudicare *ex ante* l'effetto dei provvedimenti normativi ed il rapporto tra organizzazione e buon andamento dell'amministrazione<sup>128</sup>, un buon andamento che, vale la pena ricordare, è costituzionalmente tutelato dall'art. 97 II comma<sup>129</sup>.

Un'adeguata istruttoria legislativa, antitetica rispetto alla logica dei tagli lineari, è essenziale per consentire di giudicare la compatibilità tra i vincoli di bilancio e gli interventi di natura sociale<sup>130</sup>. Solo così può essere effettuata una corretta comparazione tra le diverse situazioni in termini di

---

<sup>128</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 23.

<sup>129</sup> Vedasi Capitolo I §1.1 con particolare riferimento all'analisi d'impatto di regolazione (AIR). Anche con la legge n. 196 del 2009 si è cercato di dare nuova linfa alla corretta istruttoria normativa, prevedendo in particolare una procedura di informazione riguardo alla copertura finanziaria di nuove leggi: in particolare l'art. 17 della legge prevede che, in attuazione dell'art. 81 Cost., ogni disegno di legge, decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa con conseguenze finanziarie prevedano una relazione tecnica, sulla quantificazione degli oneri e dei metodi di copertura, analizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze. A questa va aggiunto anche un prospetto riepilogativo. L'art. 19 comma II prevede che “Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”.

<sup>130</sup> A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., p. 24.



efficienza e comprendere quegli aspetti che un'analisi meramente contabile non può cogliere.

Sul punto, il collegamento tra programmazione delle risorse e buon andamento dell'amministrazione è stato ribadito anche dalla Consulta, in particolare con la sentenza n. 188 del 2015, riguardo alle amministrazioni provinciali. A detta dei giudici costituzionali “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati”<sup>131</sup>. La sentenza precisa inoltre che in conformità alla legislazione finanziaria, in particolare alla legge n. 196 del 2009, ogni novità allocativa da parte del legislatore deve essere corredata da un'adeguata istruttoria normativa. Nello specifico ogni nuovo onere finanziario deve prevedere una relazione per la copertura dei costi, pertanto la Corte precisa che “ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica”.<sup>132</sup> Interessante è altresì la presa di posizione della Corte relativamente alla programmazione annuale delle risorse degli enti locali con la sentenza n. 129 del 2016: con tale sentenza - che si richiamerà nuovamente nel prosieguo<sup>133</sup> - è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una rimodulazione dei trasferimenti statali agli enti locali giudicata tardiva e impeditiva di una corretta programmazione annuale da parte di questi ultimi.

È evidente come tale tematica si ricolleggi alla tensione tra coordinamento finanziario ed autonomia territoriale di cui si è trattato in precedenza; la Corte non esita ad affermare che “[non] si deve sottovalutare il fatto che la disposizione impugnata non stabilisca alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni. Un intervento di riduzione dei trasferimenti che

---

<sup>131</sup> Punto n. 5.2 in *Considerato di diritto*

<sup>132</sup> Punto n. 5.2 in *Considerato di diritto*

<sup>133</sup> Vedasi paragrafo seguente.

avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione<sup>134</sup>.

In conclusione può affermarsi che la crisi economica abbia determinato interventi estemporanei ed acritici a diretto detrimento dell'autonomia territoriale, colpita nel suo ganglio vitale, ovvero quello finanziario, non permettendo così la realizzazione di alcuna politica regionale sui diritti sociali, né tantomeno l'innalzamento del livello di tutela dei medesimi<sup>135</sup>. Il grado di rilevante "immaturità" che contraddistingue il regionalismo italiano non ha certamente aiutato ad affrontare una crisi finanziaria che ha messo a rischio la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e con esso ha aumentato il rischio di diseguaglianze: il modello dello Stato quale garante dell'uguaglianza e della finanza derivata si è rivelato inadeguato, sia per la concreta garanzia delle risorse finanziarie necessarie, sia in termini di distorsione della responsabilità politica riguardante la gestione di queste<sup>136</sup>.

Lo scontro dialettico, specialmente di fronte al Giudice costituzionale, tra Stato e Regioni si è tradotto nel dissidio tra rispetto dei vincoli e richiesta di risorse, un conflitto mai risolto e che ha visto semmai un inasprimento con lo scoppio della crisi pandemica.

## **1.2 La recente tutela dell'autonomia finanziaria da parte della Corte: il bilancio come "bene pubblico"**

In risposta ad un uso criticabile della funzione di coordinamento della finanza pubblica come appena esposto, soprattutto negli ultimi anni sono da registrare alcune decisive decisioni della Corte costituzionale in tema di finanza pubblica che hanno determinato, se non un cambio di rotta rispetto alla giurisprudenza tipica degli anni della crisi, una definitiva puntualizzazione del ruolo della questione finanziaria, concepita quale

---

<sup>134</sup> Punto n. 2.3 in *Considerato di diritto* sent. n. 129/2016.

<sup>135</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema* finanziario, cit., p. 287.

<sup>136</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 289 e ss.

essenziale componente per il corretto funzionamento dell'ordinamento costituzionale democratico, nonché una corretta valorizzazione del principio autonomista. Tali tematiche vengono avvalorate ancora di più in questi anni, difatti “soprattutto oggi, in tempo di crisi, è dalla corretta attuazione di queste dinamiche finanziarie che dipende poi in concreto la stessa possibilità di garantire o meno, ai vari livelli istituzionali, i diritti costituzionali, specialmente quelli sociali”<sup>137</sup>.

In altri termini la Consulta dà l'avvio ad un nuovo filone giurisprudenziale, innalzando il livello di controllo sulle dinamiche della finanza pubblica e del suo coordinamento, ed in particolare richiamando Governo e legislatore al rispetto del nesso essenziale che esiste fra la dinamica democratica, quella di bilancio e la garanzia dei diritti<sup>138</sup>.

Se pertanto la Corte costituzionale ha assunto un approccio di contemperamento tra le ragioni delle autonomie e le istanze unitarie, limitando e correggendo le funzioni di armonizzazione e coordinamento finanziario, su tutte non si può non menzionare la sentenza n. 184 del 2016, nota per aver definito il bilancio quale “bene pubblico”, ovvero un concetto che merita alcune precisazioni<sup>139</sup>.

Con tale sentenza la Corte accoglie parzialmente il ricorso proposto in via d'azione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri contro alcune disposizioni normative della Regione Toscana volte a dettare una nuova disciplina di programmazione economica e finanziaria e delle relative procedure contabili<sup>140</sup>, a detta di parte ricorrente, infatti, la materia contabile

---

<sup>137</sup> L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 3; cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., p. 6.

<sup>138</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p.11.

<sup>139</sup> In questo senso per completezza è da rilevare come già prima della summenzionata sentenza, già la n. 107 del 2016 si era distinta per un risoluto richiamo al legislatore statale quale “custode della finanza allargata” e, come tale, tenuto a vigilare su eventuali prassi patologiche della gestione dei conti da parte delle autonomie territoriali (nel caso di specie si trattava di disposizioni della legge di assestamento del bilancio di previsione della regione Molise, che prevedevano un ripiano decennale del disavanzo emergente a seguito di un'operazione di riaccertamento straordinario dei residui).

<sup>140</sup> Per la precisione il Presidente del Consiglio ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, 15, comma 3, 18, commi 1 e 6, 19, 23 e 31, comma 1, lettera g), della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di

non sarebbe nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali verrebbe solamente riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del d.lgs. n. 118 del 2011<sup>141</sup>. La Consulta afferma tuttavia, ribadendo peraltro con decisione l'importanza dell'armonizzazione dei bilanci<sup>142</sup>, che “[l]e indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi”<sup>143</sup>.

È proprio a giustificazione del summenzionato ragionamento che la Corte esprime un'affermazione di principio decisiva sulla valenza democratica del bilancio pubblico, rimarcando una dimensione fondativa del principio democratico non sempre tenuta adeguatamente in considerazione anche dalla dottrina<sup>144</sup> e, che come tale merita di essere riportata: “[o]ccorre 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

---

programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L. R. n. 20/2008), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nonché in relazione agli artt. 38, 39, 42, 43, comma 2, 49 e agli allegati 4/1, paragrafo 9.2, e 4/2, paragrafo 9.2, del decreto legislativo n. 118 del 2011, ed alla legge rinforzata n. 243 del 2012. È pertanto evidente come tali disposizioni normative regionali, relative al regime contabile e alla programmazione economica e finanziaria, vengano impugnate dallo Stato soprattutto con riferimento alla materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”. All'esito del giudizio è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, e 23 della legge, mentre sono state rigettate le censure relative agli artt. 13, 15, comma 3, 18, comma 6, 19 e 31, comma 1, lettera g). In questo modo la Corte ha affermato che il sistema contabile regionale non è totalmente sottratto all'autonoma regolazione da parte delle Regioni.

<sup>141</sup> Per una completa analisi d'insieme alla summenzionata pronuncia vedasi la nota a sentenza di G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.

<sup>142</sup> Vedasi *supra* sub paragrafo § 1, nota n. 19.

<sup>143</sup> *Considerato in diritto* n. 3, questo in quanto “la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale”.

<sup>144</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., p. 13.

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”<sup>145</sup>.

Pertanto: “[u]na tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli *standard* provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese”<sup>146</sup>.

Un'affermazione del genere vuole rendere evidente l'interdipendenza tra principio democratico e autonomia finanziaria, potendosi anche ricavare una critica agli sviluppi normativi statali che, come rilevato in precedenza, in questi ultimi anni sono stati fondati, da un lato, sui tagli delle spese e, dall'altro, sull'aumento dei margini di manovrabilità in particolare a livello comunale<sup>147</sup>.

In estrema sintesi la Corte sottolinea nuovamente l'essenziale necessità dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il suo funzionale legame con il

---

<sup>145</sup> *Considerato in diritto* n. 3.

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza*, cit., p. 6.

coordinamento finanziario, tuttavia ne detta dei limiti identificando quello che si può definire un punto di equilibrio tra autonomia e consolidamento dei conti pubblici derivante dal fatto che il bilancio è un “bene pubblico”, ovvero viene inteso dalla Corte quale lo strumento attraverso cui si dà sintesi e certezza alle scelte fondamentali in materia economica e finanziaria nella comunità di riferimento, scelte che sono inevitabilmente declinate in un’ottica temporale e di continuità dell’amministrazione<sup>148</sup>. In questo senso il bilancio non è solamente funzionale alle scelte di autogoverno dell’ente, ma rappresenta un essenziale e trasparente strumento di controllo democratico in termini di responsabilità politica (o di *accountability*, ovvero c.d. contabilità di mandato) dell’amministratore eletto, consentendo il confronto tra quanto programmato e quanto realizzato, poiché idoneo ad informare il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull’effettivo mantenimento delle promesse elettorali<sup>149</sup>.

Ne consegue che principi contabili di universalità, chiarezza e specificazione delle linee di bilancio altro non costituiscono che corollari di questo spiccato carattere democratico del bilancio<sup>150</sup>. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina sembrano quindi concordare sul fatto che il bilancio costituisca la chiave di volta dell’intera azione pubblica: le sue partizioni interne infatti riflettono in modo analitico tutte le scelte fiscali d’entrata e di spesa deliberate dal legislatore secondo un indirizzo politico di maggioranza ed espressione della sovranità popolare, pertanto, per le sue qualificazioni cognitive, conformative e strumentali è un “bene” da tutelare

---

<sup>148</sup> A. CAROSI, *L’etica nella pubblica amministrazione e nel controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019, p. 12; cfr. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012*, cit., p. 176, per l’autore la sentenza in commento, nell’esprimere la connessione tra equilibrio ed autonomia, contribuisce ad una rilettura delle competenze statali. In questo modo per esempio la competenza di coordinamento della finanza pubblica rivela un volto non solo esclusivamente “dirigista”, ma anche “autonomista”. È quindi interessante rilevare come l’autore venga ad intendere la funzione dell’equilibrio di bilancio in modo “bidirezionale”, da una parte volto a garantire il rispetto dei vincoli eurounitari, ma anche come strumento attuativo del disegno costituzionale di democrazia decentrata, come peraltro confermato anche dalla più recente sentenza n. 4 del 2020 della Corte costituzionale.

<sup>149</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *L’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali*, cit., pp. 23 e ss.; cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., pp. 18 e ss.

<sup>150</sup> G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 24.

per il funzionamento trasparente della democrazia rappresentativa nonché, più in generale, per favorire una politica economica equa e sostenibile<sup>151</sup>.

Tenuto conto di quanto afferma la Corte, è facile intendere come la logica dei tagli lineari mal si concili con tale concezione del bilancio pubblico e di come tali politiche abbiano determinato, fra gli altri, anche una crisi del funzionamento della democrazia rappresentativa.

Se è vero che la gestione delle risorse dovrebbe ispirarsi a canoni di trasparenza onde garantire il controllo democratico da parte degli elettori, è chiaro 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, determina una distorsione della responsabilità politica, non essendo più chiaro ai cittadini se ricondurre eventuali mancanze nella garanzia delle prestazioni - in particolare di quelle relative ai diritti sociali - all'inefficiente gestione amministratore o a dinamiche finanziarie esterne imposte da un livello più alto<sup>152</sup>.

Da un diverso e più generale punto di vista, è inoltre criticabile la tendenza degli organi rappresentativi a concentrare i propri sforzi più a fare quadrare i conti che a garantire quei diritti sociali che si vedono sacrificati all'altare dell'equilibrio, sotto la scure di tagli di carattere biicamente lineare. A testimonianza di un tale contestabile approccio è normale che l'espressione “finanza pubblica” nella prassi sia divenuta sinonimo di “contrazione”, “sacrificio”, rinuncia al ruolo protagonista del “politico” nelle scelte fondamentali afferenti le politiche di bilancio<sup>153</sup>.

Non può essere azzardato affermare che la Corte intenda rimediare a queste criticità tramite pronunce come quella in esame, i principi della quale

---

<sup>151</sup> Vedasi M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, Castelvechi, 2017, pp. 18 e ss.; d'altra parte come affermato da F. SUCAMELI, ult. op. cit., p. 174, “se il bilancio è il prodotto di scelte che esprimono l'indirizzo politico-amministrativo fondamentale di una comunità, allora, esso è anche lo strumento principale tramite cui tale scelte possono e devono essere giudicate”.

<sup>152</sup> A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., pp. 18-19.

<sup>153</sup> C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale “bene pubblico” e l'esercizio “condizionato” del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, p. 126.

vengono difatti confermati anche dalla giurisprudenza successiva<sup>154</sup>. Attraverso la summenzionata giurisprudenza della Corte, si fa sempre più chiaro un rilievo del tutto significativo sul rapporto tra garanzia delle prestazioni ed esigenze di bilancio, ovvero quello che non solo non è sempre necessario concepire queste due variabili secondo un rapporto dialettico, ma è ben possibile - e raccomandabile ai fini di una corretta gestione della cosa pubblica - intenderne una relazione di “coessenziale sinergia”: il bilancio è infatti lo strumento per assicurare quelle risorse finanziarie e quella programmazione senza le quali i diritti sociali sarebbero meramente utopia.

Continuità del medesimo filone giurisprudenziale relativa all’intima relazione tra bilancio e rappresentatività democratica può essere rilevata anche nella già menzionata pronuncia n. 188 del 2016<sup>155</sup>, con cui la Corte esprime un deciso monito al legislatore statale con riferimento alla sua funzione di custode della finanza pubblica allargata e al rispetto del principio autonomistico, che non può essere indebitamente compresso dalla mancata ostensione e confrontabilità dei dati necessari per una corretta attuazione dell’autonomia costituzionale<sup>156</sup>.

A detta della Corte - che si esprime naturalmente con riferimento ad una specifica fattispecie normativa specifica, ma con riflessioni suscettibili di essere generalizzate<sup>157</sup> - è evidente che esista una discrasia tra il quadro delineato nel testo costituzionale e l’attuazione legislativa in materia di federalismo fiscale<sup>158</sup>, lo Stato non ha infatti debitamente adempiuto al suo

---

<sup>154</sup> Si pensi alle sentenze nn. 228 e 247 del 2017, la n. 18 del 2019, la n. 115 del 2020, nonché anche la n. 157 del 2020.

<sup>155</sup> Vedasi sub Capitolo II § 3.3 con riferimento all’uso dei poteri istruttori, come già sottolineato la sentenza è relativa all’impugnativa da parte della Regione Friuli Venezia Giulia di alcune disposizioni della legge di stabilità 2014 relative al riparto dei gettiti tributari spettanti ad essa.

<sup>156</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 4.4.

<sup>157</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria*, cit., pp. 14 e ss.; cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza*, cit., pp. 6-7; cfr. C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale “bene pubblico”*, cit., pp. 131-132; cfr. F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio*, cit., pp. 193 e ss.

<sup>158</sup> Il Giudice delle leggi afferma infatti che: “può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l’ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito. Questa inadeguata



ruolo di coordinamento della finanza pubblica con l'effetto che "si è giunti al duplice risultato di una larvata destituzione della democrazia locale e di un progressivo smantellamento dello stato sociale"<sup>159</sup>.

Il grado di complessità tecnica che caratterizza le presenti fattispecie rischia infatti di far passare sottotraccia una tendenza che la Corte ha provveduto a censurare, statuendo importanti principi da seguire in ambito pubblico finanziario.

Per intenderli appieno è opportuno tenere a mente che la crisi non avrebbe solo portato ad una mera ricentralizzazione di funzioni e di risorse, ma ha determinato una profonda e ingiustificata alterazione dei principi fondamentali dell'autonomia fiscale degli enti territoriali, accompagnata da una progressiva deresponsabilizzazione dello Stato di cui esemplare è la mancata definizione dei livelli essenziali di prestazione e dei livelli essenziali di assistenza. Lo Stato centrale ha proceduto, per esempio, a ridurre le imposte statali finanziandosi con tagli draconiani agli enti territoriali: è facile dedurre come il quadro di responsabilità ne risulti profondamente alterato, dal momento che il governo centrale si assume il merito e la popolarità di aver ridotto le imposte, mentre sugli enti territoriali scarica la responsabilità di ridurre i servizi sociali o di aumentare la pressione fiscale locale<sup>160</sup>.

Proprio in continuità con l'affermazione della qualità di "bene pubblico" che contraddistingue il bilancio e la necessità di perseguire un equilibrio tra

---

traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare – attraverso la mancata previsione dell'obbligo di produrre adeguate informazioni finanziarie da parte dello Stato – la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale", *Considerato in diritto* n. 4.4.

<sup>159</sup> L. ANTONINI, ult. op. cit., p. 15.

<sup>160</sup> Idem; l'effetto sugli enti territoriali che si vedono costretti a ridurre i servizi sociali a fronte delle summenzionate politiche di tassazione da parte dello Stato sono un effetto inevitabile, in particolare in assenza di sprechi finanziari, cfr. sul punto anche la sentenza n. 129 del 2016, pronuncia che si distingue peraltro per l'affermazione dell'importanza della programmazione finanziaria territoriale sia in termini di leale collaborazione, sia nella necessità di non disporre tagli oltre dei termini temporali prestabiliti.

le esigenze di coordinamento della finanza pubblica volto alla stabilità e all'autonomia degli enti territoriali, la Corte, con la sentenza n. 247 del 2017, ha chiarito che lo Stato non può, attraverso artifici contabili e la crescente complessità tecnica della normativa di riferimento, tentare di appropriarsi dell'avanzo di amministrazione degli enti territoriali a fini di riequilibrio complessivo, creando in questo modo delle zone d'ombra in grado di rendere ardua il sindacato di disposizioni non conformi a Costituzione<sup>161</sup>.

La sentenza rappresenta un rilevante arresto giurisprudenziale per diverse ragioni<sup>162</sup>: attraverso la tecnica decisoria dell'interpretativa di rigetto, pur non accogliendo le questioni di costituzionalità, la Consulta condivide la portata potenzialmente lesiva delle norme fornendo così un'interpretazione adeguatrice in grado, altresì, di dipanare le difficoltà derivanti dalla complessità delle disposizioni in questione. La sentenza inoltre richiama con severità il legislatore statale ed afferma che il pluralismo istituzionale garantito dalla Carta fondamentale non può soccombere di fronte a principi meramente "monetaristi".

È pertanto chiaro che dietro ai tecnicismi contabili oggetto di delibazione da parte del Giudice costituzionale, si racchiudono rilevanti questioni che concorrono a ridefinire l'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel processo di attuazione dell'equilibrio finanziario, tenendo presente che quanto viene chiesto alle autonomie è un vero e proprio *surplus* di bilancio,

---

<sup>161</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, pp. 7 e ss.; cfr. C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Forumcostituzionale.it*, 3 aprile 2018; cfr. G. D'AURIA, *Riduzioni della spesa pubblica e autonomie territoriali: vincoli finanziari, equilibri e "intangibilità" dei bilanci, investimenti e indebitamento, coperture finanziarie, sanzioni (breve guida alla lettura di quattro sentenze della Corte costituzionale)*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2018, parte I, pp. 3444 e ss.

<sup>162</sup> L. ANTONINI, *ult. op. cit.*, pp. 7-8; cfr. P. SANTORO, *La resilienza della legge rinforzata sugli equilibri di bilancio: moniti e correttivi della Consulta*, in *www.contabilità-pubblica.it*, n. 1/2018, pp. 2 e ss.

spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per garantire il loro apporto al risanamento dei conti pubblici<sup>163</sup>.

In particolare a costituire oggetto del giudizio di fronte alla Consulta è l'art. 1, comma I, lettera b), della legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha introdotto alcune modifiche alla legge rinforzata n. 243 del 2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, introducendo all'art. 9 il comma I bis<sup>164</sup>.

Le questioni al vaglio della Corte erano pertanto due: a detta dei ricorrenti il primo periodo della disposizione normativa determinava, in combinato disposto con altre norme contabili, un effetto sostanzialmente espropriativo dell'avanzo di amministrazione che l'ente territoriale aveva realizzato<sup>165</sup>, oltre a ciò il secondo ed il terzo periodo della disposizione impedivano invece l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, ovvero di quel saldo finanziario introdotto a seguito dell'armonizzazione dei sistemi contabili per garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che si tramutava così in un illegittimo contributo degli enti agli obiettivi di finanza pubblica, un contributo di risorse che erano già state destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2017, p. 2580; ID., *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2018, pp. 1047 e ss.

<sup>164</sup> Ai sensi di tale norma: "Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali".

<sup>165</sup> Tale avanzo, una volta accertato, con riferimento al bilancio preventivo dell'esercizio finanziario successivo a quello a cui si riferisce, dovrebbe invece costituire la prima posta di entrata ed essere conseguentemente computato con le altre voci attive ai fini del calcolo dell'equilibrio.

<sup>166</sup> Il ricorso veniva promosso in via d'azione dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto. Per uno quadro completo è necessario premettere che le due summenzionate questioni rappresentano solo alcune di quelle sollevate dalle Regioni contro la legge n. 164 del 2016 e che la Corte, ai sensi dell'art. 22 delle Norme integrative per i

Quanto alla prima questione, la Corte condivide, come anticipato, la lesività della disposizione normativa, tuttavia preferisce fornirne un'interpretazione adeguatrice, affermando che una volta accertato l'avanzo di amministrazione, questo rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza, il quale ha la facoltà, e non l'obbligo, di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo<sup>167</sup>. In altre parole l'ente può immediatamente riutilizzare tali risorse, senza che queste restino "congelate" in attesa dell'attivazione di intese regionali come era stato prospettato dalle parti ricorrenti<sup>168</sup>.

Pertanto non sussiste sul punto alcuna contribuzione unilaterale da parte degli enti territoriali a favore dello Stato per la sostenibilità del debito pubblico. Una tale contribuzione, precisa la Corte, sarebbe ammissibile solo per un tempo limitato, qualora la tempistica della manovra finanziaria non consenta un previo contraddittorio e a patto che tale straordinaria misura sia espressa in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l'ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l'eventuale conferimento del contributo<sup>169</sup>.

In via di estrema sintesi la Corte risolve analogamente anche la seconda questione relativa al fondo pluriennale vincolato, ovvero riconoscendone un possibile distorto uso, in quanto "un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe conformato dalle norme

---

giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha disposto la separazione delle varie questioni. Da rilevare che la Regione Veneto, unica regione ordinaria a presentare ricorso, aveva altresì impugnato l'art. 1, comma I, lett. e) della l. n. 164, il quale provvedeva a emendare la legge n. 243 nel senso di rinviare a una legge dello Stato ai fini della definizione dei premi e delle sanzioni da applicare agli enti territoriali quale effetto della regola dell'equilibrio. Tale questione però veniva dichiarata inammissibile. Per quanto riguarda invece le questioni su cui la Corte entra nel merito la prima, quella relativa al presunto "esproprio" dell'avanzo di amministrazione, veniva sollevata dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, mentre la seconda veniva condivisa da parte di tutti gli enti ricorrenti.

<sup>167</sup> Vedasi *Considerato in diritto* 8.1.

<sup>168</sup> E come tuttavia era probabile fosse nell'intenzione del legislatore e del Ministero dell'economia e delle finanze, vedasi L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria*, cit., p. 9.

<sup>169</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 8.3.

impugnate in un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, ponendo in essere una patente violazione della sua autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione<sup>170</sup>, tuttavia fornendone un'interpretazione adeguatrice<sup>171</sup>.

In definitiva il Giudice costituzionale riconosce alla disposizione impugnata un effetto meramente contabile, che, da un lato, non preclude l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, e, dall'altro, preserva la garanzia conservativa delle risorse non ancora erogate ma già finalizzate al pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche<sup>172</sup>.

Quanto affermato dalla Corte, anche alla luce della tecnica dell'interpretativa di rigetto e del fatto che le ricostruzioni della Corte si basano su disposizioni costituzionali e non sui parametri degli statuti speciali, si estende alla generalità delle autonomie territoriali, potendosi affermare pertanto in via generale che lo Stato non può legittimamente procedere a prelevare "forzosamente" risorse finanziarie attraverso artifici tecnici<sup>173</sup>.

In totale continuità con la *ratio decidendi* stabilita con la pronuncia appena esaminata è la sentenza n. 101 del 2018<sup>174</sup>. Sulle medesime questioni relative alla determinazione dell'equilibrio di bilancio per gli enti territoriali, se in precedenza la Corte aveva optato per un'interpretativa di rigetto, questa volta la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il

---

<sup>170</sup> *Considerato in diritto* n. 7.

<sup>171</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 9, la Corte rileva che le ricorrenti non contestano la totalità della disciplina del fondo pluriennale vincolato, bensì soltanto le varianti che discenderebbero dalla norma censurata generando incertezza circa i titoli di entrata e di spesa da computare ai fini del calcolo dell'equilibrio. Interpretando la disposizione impugnata in maniera tale da non alterare la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato, non sussistono più profili di illegittimità, in quanto gli accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale, non incidendo, l'iscrizione o meno nei titoli dell'entrata o della spesa, sulle risorse legittimamente accantonate a copertura delle spese negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo stesso; cfr. G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia*, cit., p. 2587.

<sup>172</sup> *Idem*.

<sup>173</sup> Cfr. L. ANTONINI, ult. op. cit., p. 11.

<sup>174</sup> Ed anticipatrice di essa vedasi la coeva pronuncia n. 94 del 2018, cfr. G. RIVOSECCHI, *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme*, cit., pp. 1047 e ss.

2017) - la quale riproduce pedissequamente quella contenuta nell'art. 9, comma I bis, della legge n. 243 del 2012 - nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza<sup>175</sup>.

La Corte censura così una norma che si caratterizza per “anodina tecnicità” volta a rendere meno chiara l'incompatibilità della norma con il dettato costituzionale della pronuncia n. 247 del 2017<sup>176</sup>. Anche in questo caso il Giudice delle leggi difende l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e diffida il legislatore dall'uso di tecnicismi normativi contabili suscettibili di eliminare la trasparenza e idonei a legittimare politiche di bilancio procicliche in aperto contrasto con il principio di cui al nuovo I comma dell'art. 81 Cost. È altresì evidente che la disposizione censurata non avrebbe consentito neppure l'impiego di risorse già disponibili per gli investimenti volti a contrastare le fasi avverse del ciclo economico<sup>177</sup>.

Vero che l'affermazione del bilancio quale “bene pubblico” ha sicuramente determinato una maggiore tutela per l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e locali, tuttavia è interessante notare come, in modo speculare, questi ultimi siano chiamati in modo maggiormente incisivo ad

---

<sup>175</sup> *Considerato in diritto* n. 6.2.1; il fatto che la disposizione caducata riproduca pedissequamente quella della legge rinforzata determina il sorgere di più di una perplessità con riferimento alla presente pronuncia sul piano logico e sistematico, cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 101 e ss.; da rilevare che la sentenza tratta una pluralità di questioni con riferimento a diverse disposizioni della legge di bilancio 2017, il comma 519 dell'art. 1 della legge di bilancio viene per esempio dichiarato incostituzionale per violazione di giudicato rispetto alla già citata sentenza n. 188 del 2016, vedasi F. DAL CANTO, *I punti fermi della Corte costituzionale sul giudicato costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2018, pp. 1116 e ss.

<sup>176</sup> A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 837.

<sup>177</sup> Cfr. *Considerato in diritto* n. 6.2.1; cfr. A. CAROSI, *ult. op. cit.*, p. 848.

una corretta gestione delle risorse, in particolare alla sostenibilità e alla trasparenza dei conti.

Sul punto si ritiene opportuno richiamare, su tutte, la sentenza n. 18 del 2019, la quale ha censurato, per contrasto con gli artt. 81 e 97 co. I Cost., una norma statale che prevedeva la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate. Più precisamente la Corte dichiarava l'illegittimità delle anticipazioni di liquidità che consentivano agli enti locali in predissesto di finanziare il disavanzo di parte corrente, spalmandone l'ammortamento su un arco temporale trentennale, in quanto, così facendo, non sarebbe stato rispettato il principio dell'equilibrio dinamico di bilancio, inoltre sarebbe risultato svilito il principio di responsabilità politica degli amministratori locali di fronte ai propri elettori e sarebbe stato altresì contraddetto il principio di equità intergenerazionale<sup>178</sup>.

La pronuncia richiama la natura del bilancio quale "bene pubblico", confermando lo stretto rapporto tra i precetti contabili e principio democratico, cogliendo l'occasione per precisare che "[i]l principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto

---

<sup>178</sup> Per la precisione dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). La questione veniva sollevata dalla sezione regionale di controllo per la Campania; per dei commenti, non privi di rilievi critici, della sentenza in questione si richiamano C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2019, pp. 220 e ss.; F.S. MARINI, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019, pp. 5 e ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 24/2020; cfr. G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *www.diritticomparati.it*, 1 aprile 2019.

del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate”<sup>179</sup>. Come notato dalla dottrina di commento, la sentenza ha il merito di rimettere in campo la contabilità pubblica quale aspetto ineludibile del diritto pubblico vivente, legandone le relative vicende al circuito democratico, in particolare attraverso il meccanismo “rendicontazione-responsabilità”, essenziale per la qualità della democrazia vivente<sup>180</sup>.

È difatti fin troppo evidente come il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentivi il buon andamento dei servizi e non incoraggi le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un’oculata e proficua allocazione delle risorse collettive<sup>181</sup>.

Pronunce come quelle richiamate, a garanzia dell’autonomia, e la n. 18 del 2019 rappresentano le facce di una stessa medaglia, dei corollari logici che derivano dal rinnovato e quanto mai chiaro legame esistente tra ordinamento costituzionale e risorse finanziarie, vero e proprio *fil rouge* della presente ricerca, il quale fornisce, anche in questo caso, la possibilità di svolgere alcune brevi riflessioni di carattere più generale.

È necessario abbandonare un’ottica meramente economico-finanziaria ed intendere l’equilibrio ed i parametri di bilancio non come semplici saldi contabili, ma bensì quali mezzi per l’autentica realizzazione del disegno costituzionale, *in primis* nelle sue politiche sociali<sup>182</sup>. Dalla giurisprudenza costituzionale appena proposta è possibile ricavare l’assunto che una “democrazia sostenibile è quella che realizza il programma di attuazione dei diritti e dei beni costituzionali sulla base di un patto che coinvolge tutti:

---

<sup>179</sup> Considerato in diritto n. 5; cfr. A. SAITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico”*, cit., pp. 216 e ss.

<sup>180</sup> C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, cit., p. 224.

<sup>181</sup> *Considerato in diritto* n. 6; da notare che il percorso argomentativo seguito dalla Corte non sia esente da possibili critiche, vedasi C. FORTE, M. PIERONI, ult. op. cit., pp. 225 e ss., a detta degli autori infatti sarebbe da dimostrare che la sana gestione finanziaria costituisca un parametro di diritto e sia parte integrante dei principi sottostanti alle norme costituzionali di cui agli artt. 81 e 97 co. I, una “gestione in equilibrio” non è sinonimo di “gestione sana”. Tra le altre, gli autori puntualizzano anche il fatto che l’attributo “sano” riferito alla gestione denoti un giudizio di tipo qualitativo, tuttavia i parametri costituzionali richiamati dettano regole di carattere quantitativo, non di natura qualitativa.

<sup>182</sup> A. MORRONE, *Verso un’amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2019, p. 392.



istituzioni politiche e territoriali e società civile, nelle sue differenti generazioni di cittadini. Una politica economica sostenibile è il presupposto di una democrazia di qualità”<sup>183</sup>. Ciò è particolarmente vero con riferimento ai diritti sociali di prestazione, il cui costo non può gravare solo su alcuni cittadini costretti ad affrontare le conseguenze più dure delle misure volte a mantenere la sostenibilità del bilancio, ma deve essere bensì ripartito in special modo tra le diverse generazioni, cosa che un bilancio patologicamente in *deficit* non consente di fare<sup>184</sup>.

È legittimo anche in questo caso notare come la secca alternativa tra conti in regola e garanzia dei diritti sociali non colga nel segno, un ordine della gestione delle risorse rappresenta infatti un passaggio funzionale alla migliore realizzazione delle politiche sociali, nonché un più corretto e trasparente funzionamento della macchina pubblica. È proprio su quest’ultimo parametro che dovrebbe basarsi l’equilibrio tra misure unilaterali di razionalizzazione della spesa ed autonomia finanziaria, la quale non può certo avere effetti dissipativi, come peraltro è ricavabile dagli stessi principi costituzionali dell’azione amministrativa di cui all’art. 118 ed il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120<sup>185</sup>.

È bene ricordare che i principi espressi dalla Consulta varcano i confini della giurisprudenza costituzionale e si affermano, come naturale, anche in quella amministrativa<sup>186</sup>. Il riferimento è alle sentenze gemelle del Consiglio di Stato nn. 2200 e 2201 del 2018 relative alla questione della ripartizione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per l’anno 2015<sup>187</sup>. Facendo riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 129 e 184 del 2016 e n. 247 del 2017 nei termini esposti *supra*, i giudici di

---

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> Cfr. idem, l’autore richiama la stessa giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, in particolare la pronuncia del 12 settembre 2012, sulla riconosciuta compatibilità del sistema dei fondi “salva stati” (BVerfG, 2 BvR 1390/12).

<sup>185</sup> Se ne deduce, per esempio, che una maggiore autonomia, come quella differenziata di cui al III co. dell’art. 116 Cost., non potrebbe essere ragionevolmente richiesta da parte di Regioni che da anni sono sottoposte a piano di rientro.

<sup>186</sup> Nonché specificamente contabile come si vedrà *infra*.

<sup>187</sup> Ai sensi dell’art. 117, II co. lett. e) e art. 119 Costi., il Fondo di solidarietà comunale - in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale previsto dal d. lgs. n. 23/2011 - costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi.

Palazzo Spada rigettavano il ricorso in appello avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio che aveva dichiarato l'illegittimità del d.P.C.M recante la ripartizione delle risorse del fondo.

Tale decreto era stato infatti emanato con estremo ritardo rispetto al termine stabilito dalla legge, pertanto in una fase avanzata dell'esercizio finanziario<sup>188</sup>, pregiudicando così l'autonomia finanziaria degli enti comunali ricorrenti che vedevano compromessa la possibilità di elaborare correttamente il rispettivo bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.

Anche tale giurisprudenza amministrativa dimostra il valore del bilancio quale "bene pubblico" e non è azzardato affermare che manifesti una rinnovata sensibilità per la tutela degli interessi delle autonomie territoriali e delle loro funzioni rispetto alle manovre di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

## **2. Il ruolo della Corte dei conti**

Con riferimento al crescente rigore del coordinamento della finanza pubblica a cui hanno assistito gli ultimi decenni e delle alternative vicende che hanno coinvolto l'affermazione di una faticosa autonomia finanziaria da parte degli enti regionali, è opportuno dedicare un apposito spazio allo sviluppo che ha riguardato la Corte dei conti. È infatti chiaro che un progressivo accentramento della gestione delle risorse non ha potuto che condurre al rafforzamento dei meccanismi di controllo dei flussi finanziari. Trattare dello sviluppo del ruolo della magistratura contabile significa cogliere, sul piano fattuale, le crescenti istanze di ordine dei conti pubblici e consente di analizzare la temperie tipica della finanza pubblica attraverso un punto di vista privilegiato, che ha particolarmente coinvolto non solo il legislatore ma anche la stessa Corte costituzionale.

---

<sup>188</sup> Precisamente il decreto era stato emanato circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge, nonché a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario, e ben successivamente al termine fissato per la predisposizione dei bilanci delle amministrazioni comunali.

Come noto, alle funzioni di controllo esterno che la Corte dei conti svolge in posizione di assoluta imparzialità e neutralità ai sensi dell'art. 100 Cost., ovvero il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ed il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ne sono state aggiunte altre per mezzo di interventi legislativi sulla base delle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 97, 81 e 119 Cost.<sup>189</sup>. Alla luce di queste novità, si possono pertanto comprendere le diverse funzioni di controllo della Corte dei conti in quello preventivo di legittimità sugli atti, nel controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e nel controllo economico-finanziario con funzione referente<sup>190</sup>.

Ciò non può certo stupire se si pensa al già menzionato percorso seguito dal legislatore negli ultimi anni, a fronte della perdurante crisi economico-finanziaria, della conseguentemente rinnovata configurazione dei vincoli sovranazionali dei conti pubblici di matrice europea e alla costituzionalizzazione del vincolo di bilancio. Tali fattori hanno infatti determinato una fisiologica valorizzazione da parte del legislatore e della Consulta dei controlli della finanza pubblica<sup>191</sup>.

Con ordine, infatti, per l'effetto della riforma organica di cui alla legge n. 20 del 14 gennaio 1994, la funzione di controllo della Corte dei conti ha assunto una dimensione globale sulla gestione finanziaria e generalizzata sulle Regioni e gli enti locali, risolvendo il proprio ruolo in un controllo di natura essenzialmente collaborativa, volto a garantire la soddisfazione delle esigenze costituzionalmente tutelate e dello stesso buon andamento della Pubblica amministrazione. Tale intervento normativo ha sensibilmente

---

<sup>189</sup> Si pensi già al controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 11 ter della legge 5 agosto 1978 n. 468), ai referti speciali (esempio referto sul costo del lavoro pubblico ed altri referti speciali), alle certificazioni finanziarie dei contratti collettivi di lavoro (art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche) o ai referti sulla finanza regionale e locale.

<sup>190</sup> Per un'approfondita analisi sulla nozione di controllo e le sue diverse tipologie vedasi A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2018, spec. pp. 21 e ss.

<sup>191</sup> Cfr. G. RIVOSACCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, pp. 357 e ss.; cfr. A. CRISMANI, *Verso una nuova cultura dei controlli della Corte dei conti*, I Tribunali Amministrativi Regionali, n. 2/1999, pp. 61 e ss.

ridimensionato i controlli preventivi di legittimità, riducendo la categoria degli atti sottoposti a tale tipo di controllo ed introducendo così una nuova forma di controllo successivo, anche sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza europea<sup>192</sup>.

È chiaro l'intento di rafforzare il ruolo della magistratura contabile quale fonte di trasparenza nei confronti dei cittadini e delle forze politiche dell'uso delle risorse pubbliche e dei rispettivi risultati, inoltre rende possibile una reale conoscenza dello stato dei conti pubblici al fine di rispettare i parametri derivanti dall'ordinamento europeo<sup>193</sup>. Tale è anche la ricostruzione della Corte costituzionale, che negli anni si è progressivamente pronunciata sugli interventi normativi e ha espresso importanti riflessioni sul ruolo della Corte dei conti. Intendere questa giurisprudenza significa capire più in fondo anche gli interventi normativi degli anni seguenti, pertanto non è opportuno lasciarla da canto.

---

<sup>192</sup> Vedasi sul punto l'art. 3 della l. n. 20/1994, al comma I la norma dispone che siano sottoposti al controllo preventivo di legittimità solo gli atti più rilevanti non aventi forza di legge, quali "a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c); e) (*abrogata*); f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo, ad eccezione di quelli per i quali ricorra l'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 19 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richiama di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti delibera di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo". Ai commi IV e V la norma introduce il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali (v. *infra*).

<sup>193</sup> E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., p. 342.

In sintesi, il riferimento è in particolare alla sentenza n. 29 del 1995, che con riguardo ad alcune disposizioni delle leggi nn. 19 e 20 del 1994<sup>194</sup>, ha affermato che il ruolo costituzionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100 Cost., deve essere declinato alla luce dello sviluppo del decentramento a favore delle Regioni, che ha comportato la moltiplicazione dei centri di spesa pubblica. La Corte precisa che “[l]a prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l’ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e della economicità”<sup>195</sup>.

Proprio con riferimento al rapporto con le Regioni, la Consulta ha legittimato l’intervento del legislatore nel senso di rafforzare il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, statale, regionale o locale. In tal senso “l’imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l’attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> In particolare relativamente al controllo di cui all’art. 3 della l. n. 20 del 1994, vedasi *supra* nota n. 192.

<sup>195</sup> *Considerato in diritto* n. 9.2.

<sup>196</sup> *Idem*.

In continuità con tale giurisprudenza, la sentenza n. 179 del 2007 amplia la base costituzionale che legittima nuove tipologie di controlli da parte della Corte dei conti, affermando per la precisione che “il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall’art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale. Infatti, se è vero che, al momento dell’emanazione della Costituzione, per indicare l’intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all’art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell’equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.”<sup>197</sup>.

La Corte legittima pertanto gli interventi legislativi introduttivi di nuove forme di controllo per il Giudice contabile sulla scorta della competenza statale di “armonizzazione dei bilanci pubblici” ai sensi dell’art. 117 Cost., interventi che peraltro non comprendono alcuna novità ultronea rispetto al ruolo ormai riconosciuto alla Corte dei conti quale organo terzo a servizio della Repubblica che garantisce il rispetto dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva<sup>198</sup>. La Consulta è costante nell’affermare una visione unitaria della finanza pubblica ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e del rispetto dei vincoli europei, sulla base di un quadro costituzionale che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, un controllo esterno ed imparziale<sup>199</sup>.

È abbastanza agevole collegare già a tale tipo di concezione della funzione di presidio dei conti pubblici il concetto di bilancio quale “bene pubblico”, ovvero quale primo strumento di verifica per il controllo

---

<sup>197</sup> *Considerato in diritto* n. 3.2.

<sup>198</sup> *Considerato in diritto* n. 4.1.

<sup>199</sup> Vedasi sul punto anche la sent. n. 198 del 2012.

democratico e di responsabilizzazione politica delle politiche pubbliche, affermata - come esposto in precedenza - negli ultimi anni dalla Corte costituzionale. Il compito della Corte dei conti è difatti del tutto funzionale a tale visione del bilancio, inoltre gli sviluppi normativi più risalenti, relativi all'attività della magistratura contabile, dimostrano come la nuova giurisprudenza della Consulta abbia in realtà radici più lontane e di come, agevolmente, l'idea di bilancio come "bene pubblico" si sia radicata anche nella giurisprudenza amministrativa.

Si può asserire con una qual certezza quindi che, tenendo a mente il "punto d'arrivo" relativo al bilancio inteso quale "bene pubblico", l'evoluzione normativa relativa alle funzioni di controllo della Corte dei conti risulti più chiara e coerente. In una prima parte di questo sviluppo i controlli introdotti sono principalmente riconducibili alla tipologia di controllo collaborativo, che si traducono in un "controllo-referto" al Parlamento o all'assemblea elettiva dell'ente in funzione di stimolo all'autocorrezione<sup>200</sup>.

È difatti nel summenzionato contesto normativo e giurisprudenziale che si pone il rilevante intervento legislativo del d.l. n. 174 del 10 ottobre

---

<sup>200</sup> Ci si riferisce a quegli interventi normativi come la l. n. 131 del 5 giugno 2003, volta ad adeguare il sistema alla riforma del Titolo V del 2001, che ha, tra le altre, esteso il controllo della Corte dei conti al rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte degli enti locali e territoriali (vedasi in particolare l'art. 7) secondo un "doppio controllo esterno" della Corte dei conti, l'uno connesso al patto di stabilità interno, l'altro sul perseguimento degli obiettivi posti da leggi nazionali o regionali di principio o di programma. Così anche le leggi finanziarie degli anni seguenti, come quella per il 2006, hanno esteso i compiti di controllo sulle autonomie, sugli enti del Servizio sanitario nazionale e valorizzato il ruolo di supporto al Parlamento. Così anche la legge n. 15 del 4 marzo 2009, che fissava gli indirizzi fondamentali per una riforma organica della Pubblica amministrazione, estendeva il controllo della magistratura contabile, dandole la possibilità di effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, potendo all'occorrenza disporre anche la sospensione dell'impegno delle somme stanziato in caso di gravi irregolarità, nonché di svolgere tale tipo di controllo anche nei confronti delle gestioni pubbliche regionali e degli enti locali (art. 11). Viene così data la possibilità alla Corte dei conti di adottare provvedimenti di sospensione o provvedimenti volti a rimuovere impedimenti nel caso vengano rilevati ritardi nella realizzazione di piani o di programmi; per un approfondimento vedasi A. CAROSI, *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge n. 131/2003*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 251 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo della Corte dei conti*, in *Il diritto del bilancio*, cit., p. 221.

2012<sup>201</sup>, il quale si muove in sostanza nell'ambito delle funzioni di controllo già intestate alla Corte dei conti, rafforzandone la concreta incisività, adattandole ai mutamenti *medio tempore* occorsi nel contesto istituzionale di riferimento e in diretta attuazione dell'appena introdotto precetto costituzionale del vincolo di bilancio<sup>202</sup>. Tale decreto legge si pone all'interno di un contesto che assiste all'accrescimento delle autonomie territoriali, ma è affetto dal problema del c.d. "*fiscal gap*", dato dal divario tra il livello di autonomia di spesa e la poco effettiva autonomia di entrata riconosciuta agli enti territoriali, nonché dalla forte disomogeneità degli ordinamenti contabili degli enti pubblici, tutti fattori che rischiano di deresponsabilizzare finanziariamente gli amministratori eletti coinvolti, portati a spendere in relativa autonomia risorse la cui acquisizione esula in larga parte dalla loro sfera di controllo e responsabilità<sup>203</sup>.

Le novità previste dal d.l. n. 174 sono diverse ed hanno in estrema sintesi comportato un ulteriore potenziamento del controllo della magistratura contabile, in particolare nei confronti delle amministrazioni regionali<sup>204</sup>.

È opportuno rammentare l'introduzione da parte della novella normativa della relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di

---

<sup>201</sup> Convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma I, della legge n. 213 del 7 dicembre 2013; per un primo commento del decreto vedasi A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.4/2013, pp. 385 e ss.

<sup>202</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013, p. 5, il decreto legge ha, tra le altre, recepito l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale esaminato in precedenza, in particolare nella parte in cui ha legittimato l'introduzione di nuovi controlli (richiamati nel testo normativo del decreto) sulla scorta di un'ampliata base costituzionale che non si limitasse più al solo dispositivo di cui all'art. 100 Cost. Come indicato dall'autrice, su questi nuovi parametri si è incardinato il modello costituzionale del concorso "responsabile", in termini sia finanziari che amministrativi, dei diversi livelli di governo territoriale alla gestione della cosa e delle risorse pubbliche: la responsabilità (art. 28), le c.d. "tre e" - efficacia/economicità/efficienza (art. 97), l'equilibrio finanziario, da ultimo valorizzato dalla l. cost. n. 1/2012 quale fondamentale canone cui deve essere improntata non solo la gestione finanziaria (art. 81 novellato), ma anche quella amministrativa (art. 97 novellato), compresa quella delle autonomie territoriali (art. 119 Cost.).

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 1 e ss.; A. CRISMANI, *Il problema della gestione del debito pubblico*, cit., pp. 100 e ss.

<sup>204</sup> Specificamente agli artt. 1, 1 bis e 2 del decreto; cfr. D. MORGANTE, ult. op. cit., pp. 5 e ss.



quantificazione degli oneri trasmessa ogni sei mesi dalle sezioni regionali della Corte dei conti ai consigli regionali, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze. Tale strumento referente di carattere periodico mira ad arricchire il patrimonio conoscitivo dei soggetti destinatari circa le questioni di copertura, caratterizzate da un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, inoltre può fornire al legislatore regionale utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa. Una tale novità esalta inequivocabilmente il compito di controllore della finanza pubblica allargata da parte del Giudice contabile<sup>205</sup>.

Ad esigenze analoghe - e ad aggiuntiva dimostrazione dello stretto legame funzionale tra i controlli interni e quelli esterni - risponde anche l'ulteriore relazione, prevista dal decreto, trasmessa annualmente dal Presidente della Regione alle sezioni regionali di controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato proprio sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti<sup>206</sup>.

Il decreto prescrive poi uno specifico controllo, da parte della Corte dei conti, dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale<sup>207</sup>, ulteriore attestato

---

<sup>205</sup> In questi termini si esprime la relazione al decreto; è opportuno ricordare, a testimonianza della completezza cui l'ordinamento mira con riferimento alla copertura finanziaria degli atti normativi, come la summenzionata relazione agisca in sinergia con un altro strumento referente quale il compito della Corte dei conti di riferire al Parlamento ogni quattro mesi sempre sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ai sensi dell'art. 17, co. IX, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

<sup>206</sup> Così disposto dal comma VI dell'art. 1.

<sup>207</sup> Per la precisione è il III comma dell'art. 1 a prevedere che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione". Il IV comma dispone che "sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i

della centralità rivestita dalla spesa sanitaria all'interno del bilancio regionale e nelle politiche nazionali di contenimento della spesa<sup>208</sup>. Oltre al rafforzamento dei controlli, il decreto affianca all'intento collaborativo di questi anche misure sanzionatorie ed interdittive, adottabili a fronte di gravi inadempienze come squilibri economico-finanziari, il difetto di copertura o la violazione di norme a presidio della regolarità della gestione finanziaria<sup>209</sup>. Specificamente, nei casi appena menzionati, la normativa prevede il sorgere automatico dell'obbligo per le Regioni di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, in caso di inadempienza scatta la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa interessati dalle suddette irregolarità, pertanto una misura sanzionatoria molto incisiva, in quanto in grado potenzialmente di paralizzare l'ente<sup>210</sup>.

L'intento di garantire maggiore incisività del controllo nei confronti dell'autonomia regionale, che informa l'interezza dell'intervento normativo in commento, ben traspare anche da quanto disposto in relazione ai gruppi

---

rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dall'articolo 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e dall'articolo 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449", prescrivendo quindi, con riferimento a dei settori particolarmente delicati (come per l'appunto le partecipazioni pubbliche e la sanità), che le relazioni non si limitino a costituire dei meri allegati di bilancio, ma abbiano tenuto conto dell'impatto finanziario delle partecipazioni e degli enti del SSN - spesso foriero di perdite finanziarie - e della situazione finanziaria complessiva della Regione.

<sup>208</sup> Già i commi 167 e 170 dell'art. 1 della già richiamata legge finanziaria per il 2006 prevedevano la trasmissione, da parte degli enti del SSN, di apposite relazioni redatte dagli organi di revisione per il rispetto dell'equilibrio dei conti. Come notato da D. MORGANTE, ult. op. cit., p. 10, in questo modo i controlli esterni della Corte dei conti si innestano sui controlli interni.

<sup>209</sup> V. ibidem, pp. 14 e ss.

<sup>210</sup> V. co. VII, art. 1 d.l. 174 del 2012; non mancano neppure interventi analoghi nei confronti degli enti locali: anche per questi ultimi il decreto ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi al fine di garantire l'equilibrio di bilancio. Anche in questo caso, qualora l'ente locale non si conformasse a seguito dell'accertamento d'irregolarità contabili, viene preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata l'irregolarità (art. 148 bis del d. lgs. 267/2000, T.U. Enti locali, aggiunto dall'art. 3, I co., lett. e) del d.l. 174/2012.

consiliari regionali, tenuti ad una rendicontazione delle risorse spese<sup>211</sup>, e dal rafforzamento del regime di pubblicità della “relazione di fine legislatura” sottoscritta dal Presidente della Giunta e pubblicata sul sito istituzionale della Regione<sup>212</sup>.

Senza dubbio, già da quanto appena rilevato con riferimento ai controlli richiamati nel d.l. 174 del 2012, può rilevarsi un progressivo distacco dal modello meramente “collaborativo” in tutti quei nuovi tipi di controllo introdotti dal legislatore diretti alla tenuta dell’equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico. Tali controlli si pongono in una prospettiva “dinamica” (e non più “statica” come accadeva per il tipico controllo di legalità-regolarità), in quanto sono idonee a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all’adozione di misure correttive per il rispetto dell’equilibrio di bilancio, dell’unità economica dell’ordinamento, del coordinamento della finanza pubblica e degli obiettivi pubblici finanziari<sup>213</sup>.

Anche con riferimento a tali novità, è la Corte costituzionale a fornire significativi spunti di riflessione. In sede di sindacato delle norme che hanno introdotto questi nuovi controlli ha puntualizzato la loro particolarità: si distinguono infatti dai controlli sulla gestione e da quelli contabili, orientati a garantire il rispetto della regolarità contabile e la trasparenza dei processi di riscossione e pagamento, potendosi essi ascrivere alla categoria del sindacato di legittimità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla

---

<sup>211</sup> Al riguardo vedasi l’art. 1 co. IX-XII del decreto. Tale novità normativa, come d’altra parte espresso nella stessa relazione al decreto, ha risposto alla necessità di un intervento governativo a fronte di fenomeni - di natura tutt’altro che episodica - di malcostume nella gestione delle risorse pubbliche da parte dei gruppi consiliari. La situazione presentava infatti più aspetti problematici: era assente un’apposita disciplina al riguardo a causa del fatto che, essendo le risorse in questione di carattere regionale, le stesse Regioni non avevano provveduto a stabilire specifiche regole onde garantire il massimo grado d’indipendenza alla politica. La natura privata dei gruppi consiliari inoltre determinava il fatto che le risorse a loro trasferite risultassero a bilancio regionale quali trasferimenti per l’appunto a soggetti privati, senza poi alcun presidio di rendicontazione sulla destinazione di tale denaro nel bilancio regionale. È chiaro come il fine pubblico cui tali risorse sono legate ed un più trasparente controllo da parte degli elettori hanno legittimato tale tipo d’intervento legislativo. Più approfonditamente vedasi D. MORGANTE, ult. op. cit., pp. 21 e ss.

<sup>212</sup> Già prevista dal d. lgs. 149 del 2011, modificato appunto dall’art. 1 del d.l. 174 del 2012.

<sup>213</sup> G. RIVOSECCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo*, cit., p. 222.

gestione amministrativa<sup>214</sup>. Per la precisione i più recenti controlli hanno natura preventiva, sono finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio e si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti<sup>215</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha asseverato il progressivo passaggio dei controlli da apparati amministrativi dello Stato a favore della Corte dei conti, le cui Sezioni regionali non operano più in chiave meramente collaborativa a servizio dell'ente territoriale controllato, ovvero nella funzione di fornire stimoli per l'autocorrezione dei conti, ma bensì nell'interesse alla legalità finanziaria dello Stato e al rispetto dell'equilibrio di bilancio<sup>216</sup>. Tali conclusioni sono state altresì ribadite dalla sentenza n. 80 del 2017, con cui la Consulta ha confermato, sulla scorta del fatto che tali controlli sono esercitati nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, che i medesimi controlli non possono essere affidati ad un singolo autonomo ente territoriale, ancorché a statuto speciale<sup>217</sup>.

## 2.1 La centralità del giudizio di parificazione

Uno degli strumenti principali per garantire l'equilibrio di bilancio, ovvero la legalità costituzionale in materia finanziaria, si pone al centro del delicato equilibrio perseguito dall'ordinamento tra ordine dei conti ed

---

<sup>214</sup> In questi termini la sentenza n. 179 del 2007, richiamata dalla pronuncia n. 60 del 2013.

<sup>215</sup> *Considerato in diritto* n. 4.2, sent. n. 60 del 2013.

<sup>216</sup> G. RIVOCCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo*, cit., p. 223, in altri termini tali controlli sugli enti territoriali sembrano più riconducibili a controlli di legittimità/legalità e regolarità dei conti volti ad accertare determinati fatti giuridici come appunto il rispetto delle regole di equilibrio. Avviene una vera e propria applicazione di parametri normativi diversa dal sindacato "empirico" tipico dei controlli contabili sulla gestione.

<sup>217</sup> La controversia vedeva per l'appunto l'impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri di alcune disposizioni normative della Provincia autonoma di Bolzano che violavano norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, che costituisce materia di competenza esclusiva statale.

autonomia territoriale ed è il giudizio di parificazione dei rendiconti, già presidio della gestione dei conti dello Stato ed esteso anche alle Regioni ordinarie<sup>218</sup>. Tale istituto merita una particolare attenzione in quanto il suo sviluppo consente di cogliere, attraverso un punto di vista privilegiato, rilevanti spunti già preannunciati.

In via generale, il giudizio di parifica è volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto dello Stato alla legge di bilancio, confronta pertanto i risultati sia per quanto riguarda le entrate che le spese. Nel tempo, in coerenza con l'ampliamento del suo ruolo costituzionale, la Corte dei conti ha ampliato le sue valutazioni in sede di parificazione, in particolare a fronte del progressivo sviluppo normativo in tema di bilancio, sino ad includere nella relazione che accompagna il giudizio sul rendiconto i risultati della gestione finanziaria con riferimento all'intero settore pubblico, oltre che valutazioni sul rispetto dei vincoli di matrice europea.

La natura del giudizio di parifica rappresenta una questione tutt'ora aperta e oggetto di diversificate ricostruzioni anche da parte dei massimi organi giurisprudenziali<sup>219</sup>. Senza alcuna velleità di poter in questa sede dirimerne la questione, è opportuno notare come sia ormai costante, all'interno della giurisprudenza costituzionale, l'avvicinamento del giudizio di parificazione alla funzione giurisdizionale, pur non svolgendo una "funzione giurisdizionale in senso stretto", una posizione che si contrappone

---

<sup>218</sup> È il comma V dell'art. 1 del d.l. 174/2012 a disporre che "[i]l rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 [T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, n.d.a.]. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale". Il legislatore, nella relazione al decreto, ha fondato tale estensione sul disposto dell'articolo 100, II comma, Cost. che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, attribuisce alla Corte dei conti il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato inteso come Repubblica.

<sup>219</sup> Per un'approfondita ricostruzione sul tema, che non ignora lo sviluppo storico della Corte dei conti e delle sue funzioni, vedasi F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1/2019, pp. 48 e ss.

all'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che hanno negli anni negato il loro sindacato per motivi di giurisdizione<sup>220</sup>.

È interessante notare come, proprio con riferimento alla legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parificazione, la Consulta abbia identificato una sorta di “test di giurisdizionalità” le cui condizioni vengono ritenute ricorrere integralmente all'interno di tale tipo di giudizio. Con estrema chiarezza il Giudice costituzionale afferma che le suddette condizioni sono: “a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio [...];

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 [...], dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;

c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale [...]. In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista

---

<sup>220</sup> Vedasi in particolare le decisioni Sez. Un. n. 23072 del 2014 e Sez. Un. n. 22645 del 2016, con cui la Suprema Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria; per una critica dell'orientamento della Cassazione vedasi F. SUCAMELI, ult. op. cit., pp. 64 e ss.

dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976)<sup>221</sup>.

Che sia in atto un netto avvicinamento verso un ruolo sempre più simile a quello di un giudice a tutela della "legalità finanziaria" da parte del Giudice contabile in sede di parifica, a spese di un controllo "collaborativo", è innegabile, tuttavia il giudizio di parificazione non cessa di mantenere una "doppia anima" al riguardo<sup>222</sup>. All'uopo è funzionale richiamare la distinzione tra "deliberazione" della parifica e "relazione" allegata al giudizio, di cui già agli artt. 39-41 del regio decreto n. 1214 del 1934 richiamati dall'art. 1 del d.l. 174 del 2012. Se la "relazione" è più propriamente riconducibile ad una funzione di controllo-referto di stampo spiccatamente collaborativo, in quanto volta a formulare osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione dell'ente onde stimolarne misure correttive, la "deliberazione" è invece pronunciata nella forma contenziosa ed è idonea a fornire quegli effetti di accertamento e conformativi tipici del giudicato<sup>223</sup>.

Al di là della discussione sulla natura del giudizio di parificazione, è incontrovertibile che l'istituto abbia assunto, con particolare riferimento ai giudizi sui rendiconti regionali, un rilievo sempre maggiore in termini di controllo delle finanze pubbliche e della concezione del bilancio quale

---

<sup>221</sup> Sentenza 89 del 2017, *Considerato in diritto* n. 2, con tale sentenza la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute in leggi regionali finanziarie e di bilancio della Regione Abruzzo per violazione del principio d'equilibrio rilevato appunto in sede di parificazione. In estrema sintesi tali norme disponevano la riprogrammazione di economie realizzate negli esercizi precedenti vincolandole a nuovi obiettivi di spesa, aggirando così l'obbligo di garantire la certezza della previa copertura.

<sup>222</sup> Cfr. P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 2 maggio 2018; cfr. F. PETRONIO, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020, pp. 56 e ss.

<sup>223</sup> Questo è quanto è stato sottolineato dalla stessa Corte costituzionale con la pronuncia n. 49 del 2019, cfr. G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 15/2019, pp. 29-30.

“bene pubblico”. D'altra parte i rendiconti rappresentano di per sé lo strumento precipuo ai fini della valutazione tra quanto programmato e quanto realizzato, della verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio e della tenuta complessiva dei conti pubblici<sup>224</sup>. Più di ogni altro strumento è il rendiconto che consente di rispettare il principio di continuità degli esercizi finanziari e l'equilibrio di bilancio in senso dinamico<sup>225</sup>, va da sé infatti che un'infedele rappresentazione delle risultanze economiche in sede di rendicontazione possa facilmente inficiare gli esercizi finanziari successivi<sup>226</sup>.

È pertanto naturale che il rendiconto e il relativo giudizio di parificazione si pongano quali preminenti strumenti per il controllo della legalità finanziaria e dell'equilibrio di bilancio, costituendo il punto di fuga delle prospettive proprie di numerosi filoni giurisprudenziali costituzionali accomunati da un più severo controllo delle finanze pubbliche<sup>227</sup>. L'istituto in questione ha pertanto ampliato la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni normative regionali sotto plurimi punti di vista, permettendo inoltre un sindacato più approfondito (soprattutto per

---

<sup>224</sup> A sostegno di tale assunto si richiama sia la giurisprudenza costituzionale di cui al paragrafo precedente, sia gli interventi normativi trattati in apertura di capitolo relativi al coordinamento della finanza pubblica e all'armonizzazione delle scritture contabili, come quello del d.lgs. n. 118 del 2011, per garantire la confrontabilità di queste.

<sup>225</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, ult. op. cit., p. 8; cfr. F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica*, cit., pp. 66 e ss.

<sup>226</sup> In questo senso vedasi anche la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2017, spec. *considerato in diritto* n. 5.1 e n. 8.1: nel caso di specie la Corte aveva altresì affermato il principio secondo cui il legislatore regionale non può eludere il controllo esplicito in sede di giudizio di parificazione con la tardiva approvazione del rendiconto se non adeguandosi puntualmente ai rilievi mossi dalla Sezione regionale.

<sup>227</sup> Ci si riferisce a sentenze della Corte in parte già richiamate in precedenza, si pensi al sindacato di quelle disposizioni regionali che legittimavano l'uso dell'avanzo di amministrazione a fini di copertura prima dell'approvazione del rendiconto (n. 70 del 2012) o per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi finanziari precedenti e quelle in scadenza nell'esercizio in corso (n. 250 del 2013), l'iscrizione in bilancio di partite di entrata non accertate (n. 274 del 2017), di quelle che prevedevano la riprogrammazione delle economie di bilancio non giuridicamente accertate con l'approvazione del rendiconto (n. 241 del 2013), ampliavano la capacità di spesa attraverso la riprogrammazione delle economie vincolate (n. 89 del 2017) o con un utilizzo illegittimo del “disavanzo tecnico” (n. 6 del 2017), attestavano quote di avanzo “libero” a fronte di un risultato di amministrazione negativo (n. 274 del 2017) oppure non prevedevano un corretto accertamento dei residui inficiando la determinazione dell'avanzo di amministrazione ed il disavanzo finanziario (n. 49 del 2018); cfr. G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali*, cit., pp. 20-21.



quanto riguarda la continuità degli esercizi finanziari) ma coerente con il principio autonomistico, il quale pone dei limiti alla pratica del legislatore statale, già censurata dalla Corte<sup>228</sup>, di utilizzare risorse finanziarie regionali, giuridicamente accertate e legittimamente rappresentate nei rendiconti, per conseguire obiettivi di finanza pubblica facendole confluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche<sup>229</sup>.

In estrema sintesi non può ritenersi avventato affermare che una sostanziale attuazione di un'attività pubblica che si sostenga sulla natura di "bene pubblico" del bilancio non possa prescindere dal rendiconto e dal giudizio di parificazione, primo baluardo per la legalità finanziaria in termini di responsabilità di mandato e censura di tutte quelle pratiche contabili idonee a snaturare il quadro costituzionale. Ciò pare confermato, soprattutto nella prospettiva della responsabilità intergenerazionale, da quanto espresso nella già citata sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, con cui per la prima volta la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi su una questione incidentale promossa da una sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo sulla corretta attuazione della procedura di predissesto degli enti locali. Si ricorda che, con tale decisione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma regionale che consentiva agli enti locali in stato di predissesto di ricorrere all'indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio<sup>230</sup>.

Quanto espresso dalla giurisprudenza costituzionale e quanto desumibile dal rinnovato ruolo della Corte dei conti, soprattutto attraverso il giudizio di parificazione, si lega indissolubilmente - e prioritariamente - alla garanzia di tutti quei diritti sociali che, in un periodo di contingenza di risorse finanziarie, si pongono quale essenziale sostegno ai cittadini e richiedono, coerentemente, una programmazione, una gestione ed un controllo finanziario quanto mai puntuale. È agevole pertanto collegare ciò a quanto già esposto in precedenza con riguardo all'aperto dibattito sulla possibilità o

---

<sup>228</sup> Vedasi *supra* paragrafo n. 1.2.

<sup>229</sup> G. RIVOSACCHI, ult. op. cit., p. 23.

<sup>230</sup> Vedasi *supra*, par. n. 2.1; sull'importanza della rendicontazione vedasi *Considerato in diritto* n. 5.3 e n. 6.

meno di individuare delle priorità nelle scelte allocative<sup>231</sup>, nonché alla necessità di attribuire un carattere “etico” alla spesa pubblica, ovvero un’impronta ispirata alla tutela dell’intera collettività amministrata e capace di fornire le coordinate per una gestione finanziaria “virtuosa”<sup>232</sup>.

Un’assunzione di tal fatta si rivela in realtà un corollario di posizioni già espresse da autorevole dottrina in passato, non ultima la teoria delle “garanzie obiettive” elaborata da Salvatore Buscema, il quale, attraverso un capovolgimento tra soggetto attivo e passivo nel rapporto tra contribuente ed ente impositore, identificava i cittadini non quali meri soggetti passivi da amministrare, ma bensì quali “utenti” attivi assicurati, per l’appunto, da garanzie “obiettive” o “inderogabili”, quali l’effettiva e integrale destinazione dei mezzi pubblici ai fini pubblici, ovvero il dovere di destinare solamente ai fini pubblici quanto coattivamente prelevato, e il principio alla correttezza dei criteri di gestione, che trovano fondamento nelle disposizioni costituzionali di cui agli artt. 23, 53, 81 e 97 Cost.<sup>233</sup>.

In una prospettiva come quella delineata, tale teoria non può che trovare nuova linfa, non senza dimenticare i più recenti sviluppi in tema di finanza pubblica legata all’implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, pertanto tenendo conto di un programma volto ad un profondo rinnovamento della macchina pubblica e della garanzia dei diritti di prestazione nell’interesse della collettività al corretto ed efficiente uso delle suddette risorse<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> Vedasi Capitolo II, § par. n. 2.

<sup>232</sup> M. BERGO, *Le funzioni della parifica della corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019, p. 51.

<sup>233</sup> S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, I (Principi generali), Milano, Giuffrè, 1979, pp. 3 e ss.; ID., *La contabilità dello Stato*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1979; ID., *La contabilità delle Regioni*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1984; ID., *La contabilità degli enti locali*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1987; ID., *La contabilità degli enti istituzionali*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1990; A. CRISMANI, *La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività – Aspetti e considerazioni generali con riferimenti al diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2000; ID., *Istituzioni e modelli globali di controllo*, cit., p. 28.

<sup>234</sup> Al riguardo più ampiamente vedasi il prossimo capitolo.

## 2.2 La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni incidentali di costituzionalità

A completamento di quanto appena esposto è opportuno concentrarsi brevemente sul tema della facoltà da parte della Corte dei conti di sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale. Apparirebbe del tutto ridondante sottolineare le ragioni che accrescono l'importanza del suddetto argomento sul tema di ricerca del presente lavoro: si è infatti già ampiamente detto quanto le questioni di bilancio davanti alla Consulta incidano direttamente sul grado d'autonomia degli enti regionali e sulle loro politiche amministrative.

Si è già fatto presente che la maggior parte di giudizi che richiamano come parametro l'art. 81 Cost. pertenga a ricorsi presentati in via diretta dal Governo riguardanti leggi regionali, ma si è altresì detto di come il giudizio in via incidentale sia in espansione a fronte di una crescente attitudine proprio delle Sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare la questione, in particolare in sede di parificazione, nonché in sede di controllo.

È necessaria una doverosa premessa: il tema della legittimazione a sollevare questione di costituzionalità da parte della Corte dei conti presenta inevitabili elementi di disomogeneità che ne determinano una difficile sistematizzazione. Ciò è facilmente spiegabile sulla base del fatto che, a fronte delle evidenti diversità che caratterizzano i controlli della magistratura contabile, la Corte costituzionale ha inevitabilmente dovuto assumere un approccio casistico nel delibare l'ammissibilità delle questioni sollevate in via incidentale dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti<sup>235</sup>.

---

<sup>235</sup> F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, pp. 2 e ss., l'autore rileva puntualmente come i vari controlli si differenzino sotto diversi aspetti. Le varie tipologie di controllo nascono infatti in epoche diverse (dalla legislazione prerepubblicana fino ai più recenti interventi normativi); hanno destinatari differenti (il Parlamento, l'Amministrazione, le imprese pubbliche, le Regioni, i gruppi consiliari, gli enti locali); hanno oggetti disomogenei (dai risultati di gestione, alla legittimità del singolo provvedimento amministrativo, dai contratti pubblici ai rendiconti dei gruppi consiliari); hanno inoltre effetti del tutto eterogenei (in alcuni casi l'attività è meramente collaborativa e referutale, in altri ha natura cogente e vincolante, in altri ancora ha natura ibrida e bifasica).

Sono purtuttavia riscontrabili, all'interno di questo quadro complesso, degli elementi che denotano una certa continuità tra le valutazioni espresse dalla Consulta, ovvero dei veri e propri fattori che hanno determinato un allargamento della facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale nelle diverse funzioni della Corte dei conti. Tra questi sicuramente il più volte nominato intento di evitare la creazione di c.d. "zone d'ombra" o "zone franche" per il sindacato di costituzionalità<sup>236</sup>. Ulteriore fattore ampliativo da non ignorare sono le caratteristiche soggettive della Corte dei conti, ovvero un organo magistratuale a cui sono riservate funzioni giurisdizionali in senso stretto, e al quale, come tale, sono garantite non secondarie garanzie che tendono ad assicurare l'indipendenza dell'organo e finiscono per connotare anche le altre funzioni in termini di terzietà e di tutela del diritto oggettivo<sup>237</sup>.

Nel tentativo di condurre a sistema la facoltà di sollevare in via incidentale la questione di costituzionalità in sede di controllo, la Corte costituzionale ha identificato due modelli per verificarne la legittimazione<sup>238</sup>: tali modelli sono quelli dei controlli "collaborativi" e di quelli di "legittimità-regolarità". I primi hanno ad oggetto la gestione dell'ente nel suo complesso, non si realizzano attraverso l'applicazione di parametri normativi, ma bensì attraverso una valutazione di carattere empirico ispirato a canoni di comune esperienza razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche

---

<sup>236</sup> Ciò vale in particolare per le leggi di spesa prive di copertura e per le norme che non rispettano il canone dell'equilibrio di bilancio. Si è già rilevato sub Capitolo II, par. n. 1.1, l'intrinseca difficoltà nel rilevare soggetti con un interesse ad impugnare tali disposizioni normative, non indicando queste direttamente su situazioni giuridiche soggettive e pertanto non essendo queste idonee a fondare un interesse ad agire da far valere in sede di un giudizio da cui si possa sollevare incidentalmente la questione di legittimità costituzionale, cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola*, cit., p. 2; sulle c.d. "zone d'ombra" vedasi A.M. NICO, *L'accesso e l'incidentalità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, pp. 163 e ss.; F.S. MARINI, ult. op. cit., p. 3; sulla vocazione dell'accesso in via incidentale ed il suo intento di tutelare sia le posizioni soggettive individuali, gli *iura*, che la legalità costituzionale, la *lex*, vedasi quanto espresso da A. ODDI, *La nozione di "giudice a quo"*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale - I giudizi sulle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 52-53, che richiama un dibattito già risalente, vedasi M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, Cedam, 1984.

<sup>237</sup> F.S. MARINI, ult. op. cit., p. 3.

<sup>238</sup> *Ibidem*, pp. 5 e ss.

e statistiche<sup>239</sup>, mentre i secondi riguardano singoli atti, come appunto il bilancio di previsione o il rendiconto consuntivo, al fine di valutarne la conformità a norme di diritto oggettivo e pertanto si caratterizzano per una determinata procedimentalizzazione, la garanzia del contraddittorio ed una decisione finale suscettibile di divenire definitiva.

Pur trattandosi di modelli teorici a cui non sempre è possibile ricondurre con facilità la tipologia di controllo in questione, la Consulta ha negato la legittimità a sollevare questione di costituzionalità in sede di controllo meramente collaborativo, mentre l'ha riconosciuta nel caso in cui il controllo fosse più propriamente ricollegabile alla tipologia dei controlli di "legittimità-regolarità"<sup>240</sup>.

In questo senso è riscontrabile coerenza nel fatto che, come noto, oltre che ovviamente nella sua funzione giurisdizionale, alla Corte dei conti sia stata riconosciuta già da tempi risalenti la facoltà di accedere al giudizio costituzionale in via incidentale anche in sede di controllo, sia nell'ambito del giudizio di parificazione sin dagli anni sessanta (con le sentenze n. 165 del 1963 e n. 121 del 1966<sup>241</sup>), in quanto questo si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, sia in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, vista l'analogia rilevata tra tale funzione e quella giurisdizionale, come espresso nella sentenza n. 226 del 1976<sup>242</sup>.

Allo stesso modo netta è la negazione da parte della Consulta dell'ammissibilità delle questioni sollevate in sede di controllo successivo

---

<sup>239</sup> G. RIVOSECCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo*, cit., pp. 216-217.

<sup>240</sup> Attraverso l'applicazione del summenzionato criterio la giurisprudenza costituzionale applica un approccio sostanziale che prescinde dalla *littera legis*: il Giudice delle leggi ha per esempio ritenuto inammissibile la questione sollevata in sede di controllo di gestione ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, pur testualmente indicato quale controllo di "legittimità e regolarità", vedasi sentenza n. 29 del 1995.

<sup>241</sup> Vedasi anche le sentt. n. 142 del 1968, n. 244 del 1995; n. 213 del 2008; n. 181 del 2015, con cui tale facoltà viene estesa anche al giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni ordinarie; n. 89 del 2017; n. 196 del 2018; n. 138 del 2019.

<sup>242</sup> Precisamente la famosa sentenza Crisafulli ha identificato tale funzione quale "un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti" e "preordinato alla tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi". In altre parole tale tipo di controllo applica norme di diritto oggettivo escludendo qualsiasi apprezzamento di ordine non giuridico, si contraddistingue evidentemente per la garanzia del contraddittorio e, soprattutto, evita che le norme in questione sfuggano dal sindacato del Giudice costituzionale.

sulla gestione, inteso quale funzione “empirica” volta ad assicurare, in via collaborativa, una sana gestione finanziaria più che una risoluzione di una controversia e, pertanto, non assimilabile all’attività giurisdizionale<sup>243</sup>.

Il quadro così delineato, apparentemente chiaro, non è immune da criticità e risulta ben lontano da una definitiva sistematizzazione. Quanto alla legittimazione ad accedere al giudizio incidentale in sede di parificazione, per esempio, si è assistito ad una progressiva estensione riguardante l’“oggetto” del giudizio: se in una prima fase la Corte aveva escluso l’ammissibilità delle questioni riguardanti leggi di spesa o di bilancio per difetto di rilevanza, atteso che il Giudice contabile non applicava né le une né le altre in quello che veniva concepito come mero confronto di scritture contabili, già con il cambio di prospettiva dettato dalla riforma della legge n. 468 del 1978<sup>244</sup> e la rinnovata concezione del bilancio quale strumento di politica economica e di indirizzo finanziario, la Consulta dichiara ammissibili le questioni riguardanti le summenzionate disposizioni normative, poiché in grado determinare alterazioni degli equilibri di bilancio<sup>245</sup>.

Un’estensione di tale legittimazione della Corte dei conti è avvenuta anche per quanto riguarda il parametro da invocare, non più limitato al solo art. 81 Cost. e al precetto di copertura finanziaria. Al riguardo sono significative la sentenza n. 196 del 2018, con cui il Giudice delle leggi ha affermato che i parametri costituzionali relativi al riparto delle competenze tra Stato e Regioni possono affiancarsi a quelli posti a tutela degli equilibri finanziari<sup>246</sup>, nonché la sentenza n. 138 del 2019, con la quale la Consulta ha

---

<sup>243</sup> In questi termini si esprime la Corte con la già menzionata sentenza n. 37 del 2011, *Considerato in diritto* n. 2.3, che si è pronunciata in relazione al controllo disciplinato dall’art.1, commi 166-169, della legge n. 266 del 2005, riguardante controlli sulle autonomie locali ed enti del servizio sanitario nazionale.

<sup>244</sup> Riguardante la “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”.

<sup>245</sup> G. RIVOSECCHI, *Il ricorso incidentale in sede di controllo*, cit., pp. 210 e ss.; con riferimento agli sviluppi della legge di bilancio si rimanda a quanto esposto nel Capitolo I, specificamente *sub par.* n. 2.2.1.

<sup>246</sup> Nel caso di specie la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di alcune norme della Regione Liguria (relative all’istituzione del ruolo dei vice-dirigenti regionali rimessa alla contrattazione collettiva dalle norme statali sul T.U. del pubblico impiego), ritenute prive di copertura finanziaria (in quanto determinavano l’incremento del Fondo per il

precisato che la Corte dei conti, in sede di parificazione, può evocare parametri diversi dall'art. 81 qualora la loro lesione incida sull'attività svolta in parifica<sup>247</sup>.

Alla luce di tali recenti arresti giurisprudenziali si può ben intendere come la questione relativa all'accesso incidentale alla Corte da parte della magistratura contabile sia evidentemente in via di sviluppo, in particolare considerando le tendenze evolutive dei controlli affidati alla Corte dei conti analizzate nel paragrafo precedente. Non è azzardato pertanto presagire possibili ulteriori estensioni della facoltà di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo, assecondando così le spinte in tal senso delle Sezioni regionali e completando un quadro maggiormente votato all'equilibrio e alla regolarità dei conti.

### **3. Un caso paradigmatico: la sanità**

È proprio nella garanzia finanziaria dei diritti sociali che lo scontro tra Stato ed autonomie regionali si fa più vivo. Come già preannunciato, il tema della sanità rappresenta di gran lunga l'ambito più delicato essendo caratterizzato da uno scollamento tra ente responsabile della programmazione e della concreta erogazione dei servizi, le Regioni, e soggetto principale finanziatore di tale diritto, lo Stato<sup>248</sup>.

---

trattamento accessorio del personale regionale) e adottate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile".

<sup>247</sup> Trattasi dell'estensione al giudizio di parificazione della c.d. ridondanza, regola processuale di origine pretoria volta ad attenuare l'asimmetria tra Stato e Regioni, consentendo in particolare a queste ultime di evocare parametri diversi da quelli che attengono al riparto di competenze qualora la loro lesione si rifletta sulle attribuzioni regionali, vedasi G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali*, cit., pp. 18-19; F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli*, cit., p. 10.

<sup>248</sup> Sul punto vedasi quanto già espresso nel Capitolo I, *sub* par. n. 1.2.3; la Corte costituzionale ha rilevato con chiare parole questo assetto nell'ambito sanitario: "l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi". Così nella sentenza n. 62 del 2020.

La centralità del tema è confermata a chiare lettere dalla relazione del 13 maggio 2021 del Presidente della Corte costituzionale, Giancarlo Coraggio, sull'attività della Consulta nel 2020<sup>249</sup>. È ancora elevato il numero di giudizi in via principale tra Stato e Regioni riguardante il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto delle regole sull'equilibrio dei bilanci e la regolazione dei rapporti finanziari, specie in settori come quello della sanità, che si distingue per gli aggregati di spesa più rilevanti. Ulteriore motivo che rende quanto mai attuale il contenzioso dinanzi al giudice delle leggi nell'ambito del finanziamento sanitario è dettato dai consistenti tagli dei finanziamenti statali e da una gestione non sempre soddisfacente delle pur ingenti risorse, come testimoniato dall'alto numero di ricorsi relativi ai commissariamenti delle sanità regionali<sup>250</sup>.

Per intendere appieno le problematiche sottese alla questione, sono necessarie alcune brevi premesse sull'organizzazione del servizio sanitario nazionale e del suo finanziamento.

Partendo dalla disciplina costituzionale, nell'analizzare la competenza della "tutela della salute", compresa nell'elenco di quelle concorrenti (art. 117, III comma Cost.), è opportuno adottare un approccio analitico che distingua tra definizione del diritto alla salute da una parte ed organizzazione dei servizi dall'altra, in quanto caratterizzate da interpretazioni ben diverse da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>251</sup>.

Con ordine, è infatti noto che l'attuazione di una competenza legislativa di tipo concorrente presupponga la statuizione dei principi fondamentali da parte della legge statale e la previsione della disciplina di dettaglio da parte delle Regioni. Quanto però alla qualificazione del contenuto del diritto alla salute, la Corte costituzionale è sempre stata risoluta nel riconoscere il carattere di principio fondamentale a qualsiasi disposizione normativa nazionale, anche quelle che in sostanza contengono previsioni dal contenuto

---

<sup>249</sup> Relazione consultabile presso il sito istituzionale in [https://www.cortecostituzionale.it/annuario2020/pdf/Relazione\\_annuale\\_2020.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/annuario2020/pdf/Relazione_annuale_2020.pdf).

<sup>250</sup> Cfr. *ibidem*, p. 6.

<sup>251</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 53 e ss.; cfr. G. CARPANI, D. MORANA, *Le competenze legislative in materia di "tutela della salute"*, in AA.VV., *Manuale di diritto sanitario*, a cura di R. BALDUZZI, G. MORANA, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 89 e ss.



specifico e dettagliato. La *ratio* di tale orientamento giurisprudenziale è ben spiegata dall'esigenza di garantire un diritto alla salute che risponda ai canoni di un'eguaglianza intesa in senso rigoroso: sarebbe infatti del tutto inaccettabile permettere alle Regioni di definire nel dettaglio in cosa consista il diritto alla salute lasciando potenzialmente spazio a ricostruzioni diverse e non uniformi all'interno del territorio nazionale<sup>252</sup>.

Con riferimento alla dimensione organizzativa, invece, la previsione teorica di una disciplina di tipo concorrente viene intesa dalla Consulta in tal modo anche dal punto di vista sostanziale, riservando pertanto alla legge statale la sola disciplina dei soli principi fondamentali<sup>253</sup>. È ben possibile pertanto che possano sorgere diversità tra le diverse organizzazioni sanitarie regionali con riferimento ad aspetti come per esempio i rapporti tra Regioni e aziende, il rapporto tra erogazione pubblica e coinvolgimento dei privati, criteri e procedure per la nomina dei vertici aziendali o le relazioni fra funzioni di committenza e di erogazione dei servizi sanitari<sup>254</sup>.

Si è già precisato di come l'Italia, con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978 e abbandonando il sistema ad assicurazione sociale<sup>255</sup>, abbia adottato un sistema sanitario fondato sulla garanzia universale delle prestazioni sanitarie a carico della fiscalità generale<sup>256</sup>, di come sussistano,

---

<sup>252</sup> A. PIOGGIA, ult. op. cit., pp. 53 e ss.; cfr. N. DIRINDIN, E. CARUSO, C. RIVOIRO, *Universalismo e vincoli di bilancio nella tutela della salute: una questione politica, prima ancora che finanziaria*, in *Politiche sociali*, n. 3/2014, pp. 387-402; tale approccio della giurisprudenza costituzionale si può rinvenire anche nelle sentenza n. 5 del 2018 relativa agli obblighi vaccinali: in questa occasione infatti il Giudice delle leggi ha avuto modo di specificare che “ragioni logiche, prima che giuridiche rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010)” (*considerato in diritto* 7.2.2).

<sup>253</sup> Vedasi al riguardo pronunce più risalenti come la n. 510 del 2002 e n. 329 del 2003.

<sup>254</sup> A. PIOGGIA, ult. op. cit., pp. 89-90.

<sup>255</sup> V. Capitolo I, *sub par.* n. 1.2.3

<sup>256</sup> Oltre che in Italia tale sistema è adottato anche in paesi europei come il Regno Unito (che per primo lo ha adoperato nel secondo dopoguerra sul modello teorizzato da William Beveridge), Irlanda, Danimarca, Spagna, Portogallo, Finlandia, Norvegia e Svezia. Tale sistema si contrappone a quello ad assicurazione sociale (o bismarckiano) adottato in Germania, Francia, Austria, Belgio, Lussemburgo e Olanda, che si basa sul finanziamento dei servizi attraverso il contributo dei lavoratori e dei datori di lavoro attraverso forme di assicurazione sociale obbligatoria, con l'intervento dello Stato in caso di prestazione erogate a soggetti non coperti. Tale ultimo sistema è stato quello utilizzato in Italia sino al

in armonia con il dettato costituzionale, forme di contribuzione diretta (i c.d. *ticket*), assicurazioni private o forme di sanità integrativa<sup>257</sup>. L'attuale sistema sanitario è il frutto di un'ampia revisione del SSN avvenuta all'inizio degli anni novanta - in particolare con la legge delega n. 421 del 1992, attuata dal d.lgs. n. 502 del 1992 - la quale era votata alla "regionalizzazione" e "aziendalizzazione" di un sistema frammentato e, sotto il profilo allocativo, del tutto inefficiente che, soprattutto a causa dell'assenza di una pianificazione nazionale, si basava totalmente sulla rete delle Unità sanitarie locali (Usl), fortemente connesse al potere politico e prive di un reale coordinamento<sup>258</sup>.

Per questa ragione le Regioni divengono lo snodo territoriale del SSN, i soggetti a cui viene riconosciuta la funzione di regolazione e disciplina del sistema dei servizi, i quali vengono affidati ad enti regionali con personalità giuridica di diritto pubblico dotate di rilevante autonomia, ovvero le aziende sanitarie territoriali (risultanti dalla razionalizzazione e trasformazione delle Uls) e ospedaliere<sup>259</sup>.

Atteso che le risorse per finanziare l'appena richiamato sistema provengono dalla fiscalità generale, è necessario interrogarsi su come ciò si svolga. Anche per quanto riguarda il suo finanziamento, il SSN ha assistito ad un rilevante cambiamento con il d.lgs. 502 del 1992: se in origine il finanziamento era completamente centralizzato, consistendo interamente nel Fondo sanitario nazionale determinato con l'approvazione del bilancio, le cui risorse, suddivise in spesa corrente e in conto capitale, venivano distribuite alle Regioni secondo il criterio della spesa storica, la riforma ha invece distinto i livelli essenziali delle prestazioni, da finanziare tramite il

---

1978, con la fisiologica presenza di diverse casse mutue che caratterizzavano un sistema complesso e poco efficiente. Per un approfondimento dello sviluppo storico del diritto alla sanità in Italia cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in *Manuale di diritto sanitario*, cit., pp. 13 e ss.

<sup>257</sup> Come per esempio quella garantita in Italia dai Fondi integrativi finalizzati a fornire prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale.

<sup>258</sup> Cfr. R. BALDUZZI, *Sul rapporto tra regionalizzazione e aziendalizzazione in campo sanitario*, in *Quaderni regionali*, n. 4/2008, pp. 1029-1054.

<sup>259</sup> A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 88-89; da sottolineare, per completezza, che i Comuni, pur estromessi dalla gestione del servizio sanitario, mantengono un ruolo rilevante nella programmazione regionale e territoriale dei servizi.

Fondo, e le prestazioni ulteriori, finanziate direttamente dagli enti regionali. Con il d.lgs. n. 446 del 1997 viene istituita l'Imposta sulle attività produttive (Irap), interamente devoluta alle Regioni, la quale, insieme all'addizionale regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), diviene la principale fonte di finanziamento della spesa sanitaria<sup>260</sup>.

In estrema sintesi il Servizio sanitario nazionale può pertanto contare su entrate proprie, come *ticket* e quote versate dai professionisti che svolgono prestazioni *intra moenia*, sulle risorse provenienti dall'appena menzionata fiscalità generale delle Regioni<sup>261</sup>, sulle compartecipazioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>262</sup>, quindi sul bilancio dello Stato, che finanzia il fabbisogno sanitario nella misura in cui questo non viene coperto dalle summenzionate fonti attraverso compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA) le accise sui carburanti e, in particolare, attraverso il Fondo sanitario nazionale<sup>263</sup>. Tale

---

<sup>260</sup> Ibidem, pp. 142 e ss.; cfr. N. VICECONTE, *Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Manuale di diritto sanitario*, cit., pp. 371 e ss.

<sup>261</sup> Pertanto dalla componente destinata alla sanità dell'IRAP e addizionale regionale IRPEF. È da considerare che entrambe le imposte sono quantificate nella misura dei gettiti determinati dall'applicazione delle aliquote base nazionali, quindi non tenendo conto dei maggiori gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali eventualmente attivati dalle singole Regioni.

<sup>262</sup> È bene ricordare che tali enti, infatti, provvedono al finanziamento del Servizio sanitario con risorse provenienti interamente dal proprio bilancio. Le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome compartecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto dalle entrate proprie e dalla fiscalità generale regionale (un regime diverso caratterizza la Regione Sicilia, per la quale l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11% del suo fabbisogno sanitario ai sensi dell'art. 1, comma 830, legge n. 296/2006, Legge finanziaria per il 2007: è da rilevare che la normativa da ultimo citata aveva previsto la misura del concorso della Regione a tale spesa sanitaria per gli anni 2007, 2008 e 2009 in vista di un completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Sicilia come per tutte le altre Regioni ad autonomia speciale. Questo doveva accadere già a partire dal 2007, in quanto entro il mese di aprile si prevedeva di predisporre un'intesa preliminare, per l'adozione di norme di attuazione dello Statuto, tuttavia non essendo mai stato raggiunto un accordo, la quota individuata per il 2009 è rimasta valida per tutti gli anni successivi. In generale, sulle criticità afferenti la speciale autonomia della Regione Sicilia, in particolare in tema di responsabilità dell'uso delle risorse finanziarie vedasi S. PAJNO, *Il fallimento dell'esperienza della specialità siciliana e le condizioni della sua prosecuzione*, in *Nuove Autonomie*, nn. 2-3/2009, spec. pp. 407-408; ID., *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2015, pp. 6 e ss.).

<sup>263</sup> Coerentemente a quanto fatto presente nella nota precedente la compartecipazione IVA è destinata solamente alle Regioni ordinarie, quanto invece alle accise sui carburanti e al Fondo sanitario nazionale, una parte è destinata anche alla Regione Sicilia, con il finanziamento anche di altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi.

composizione del finanziamento del SSN è evidenziata nei c.d. “riparti” proposti dal Ministero della Salute, sui quali si raggiunge un’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)<sup>264</sup>.

Tale quadro di finanziamento deriva primariamente dal tentativo del d.lgs. n. 56 del 2000 di regionalizzare la spesa sanitaria con un intervento statale limitato a compensare le minori entrate delle Regioni con un reddito *pro capite* inferiore<sup>265</sup>, tuttavia già negli anni immediatamente seguenti, tramite l’istituzione di un fondo statale aggiuntivo, rinnovato ed esteso nel tempo tramite le leggi finanziarie, legato ad una serie di adempimenti di revisione di spesa contenuti nei c.d. “Patti per la salute”<sup>266</sup> e tramite i già menzionati “Piani di rientro”, il finanziamento della sanità ha mantenuto un carattere fortemente derivato limitando sostanzialmente l’autonomia regionale.

Il d.lgs. n. 68 del 2011, finalizzato all’attuazione del federalismo fiscale in ambito sanitario, e i già citati interventi volti ad abbandonare il criterio della spesa storica a favore dei fabbisogni e costi *standard* per distribuire tra le Regioni lo stanziamento nazionale dimostrano che il processo di regionalizzazione della sanità è tuttora *in fieri*<sup>267</sup>. Si può, tuttavia, affermare con certezza che il finanziamento della sanità pubblica mantiene ad oggi uno stampo di tipo prevalentemente derivato stante la limitata possibilità per

---

<sup>264</sup> Le risorse vengono infine distribuite alle singole aziende tenendo conto di diversi parametri, come per esempio la mobilità attiva e passiva dei pazienti rispetto alla circoscrizione dell’azienda, le prestazioni erogate in regime di ricovero o in ambulatori.

<sup>265</sup> Precisamente tramite il Fondo perequativo nazionale.

<sup>266</sup> Trattasi di accordi, di durata triennale, tra Governo e Regioni in merito alla spesa e programmazione del SSN.

<sup>267</sup> Cfr. G.G. CARBONI, *Il diritto alla salute e l’eguaglianza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020, pp. 272 e ss.; sul passaggio dal criterio della spesa storica ai fabbisogni e costi *standard* vedasi *supra* par. n. 1; in particolare, proprio il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nelle modalità di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali costituisce uno degli aspetti maggiormente rilevanti e condivisi del disegno di riforma. I fabbisogni sono determinati sulla base dei parametri delle Regioni c.d. “*benchmark*” (tre Regioni scelte tra le cinque virtuose individuate dal Ministero della Salute sulla base di criteri di efficienza, efficacia e appropriatezza delle prestazioni, di rispetto dell’equilibrio di bilancio, di differenziazione territoriale e rappresentatività. I costi *standard* sono invece calcolati come media *pro capite* pesata dal costo registrato nelle suddette Regioni *benchmark* e sono applicati alla popolazione pesata regionale), v. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 146.

le Regioni di incidere sulle aliquote Irap e addizionale Irpef, nonché la gran parte delle risorse finanziarie provenienti dal Fondo sanitario nazionale e dalla compartecipazione erariale al gettito dell'IVA<sup>268</sup>.

Tenendo presente il quadro sinteticamente appena esposto sull'organizzazione della sanità e del suo finanziamento, non si può inoltre ignorare il violento impatto sull'intero sistema della pandemia Covid-19, che, oltre ad aver duramente messo alla prova l'impianto pubblico sanitario, ha messo in luce e acuito nel modo più drammatico alcune problematiche già da tempo presenti nell'ambito del SSN<sup>269</sup>. Richiamando la dimensione europea, se la pandemia ha rappresentato uno *schock* pressoché “simmetrico” in partenza, quanto alle conseguenze ha assunto aspetti fortemente “asimmetrici” in correlazione, soprattutto, dei mezzi a disposizione dei diversi servizi sanitari pubblici nazionali.

Il Servizio sanitario nazionale italiano ha dovuto affrontare la pandemia dopo anni di tagli lineari e di una progressiva riduzione della spesa sanitaria in percentuale sul prodotto interno lordo, in controtendenza a quanto accadeva negli altri ordinamenti europei che, invece, hanno fisiologicamente aumentato nel tempo la spesa pubblica destinata alla sanità<sup>270</sup>. I riflessi di tale tipo di politica sulla capacità organizzativa del SSN sono diretti, lampanti e diventati tragicamente evidenti all'intera popolazione messa di fronte, quanto mai prima d'ora, a problematiche come la scarsità di postazioni in terapia intensiva e la palese carenza di personale medico.

---

<sup>268</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *Il finanziamento del diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La sanità delle Regioni*, a cura di F. PAMMOLI, F. PORCELLI, F. VIDOLI, M. AUTERI, G. BORÀ, Bologna, il Mulino, 2020, p. 229 e ss.

<sup>269</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Rivista AIC, n. 1/2021, pp. 278 e ss.

<sup>270</sup> Come rilevato da A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in Diritto pubblico, n. 2/2020, pp. 386 e ss., è infatti normale che l'ammontare destinato a tale voce di spesa pubblica aumenti nel tempo a fronte dell'aumento del costo della salute: aumenta l'età media, la ricerca scientifica si affina, vengono elaborate nuove terapie, più sofisticati macchinari, nuovi sistemi di diagnosi e così via. In altri termini un sistema sanitario che funziona costa fisiologicamente sempre di più, cfr. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., pp. 3 e ss.

La tendenza a gestire la sanità pubblica con un'ottica eccessivamente "aziendalistica", tipica del settore privato, ha poi ridotto il servizio sanitario pubblico ad una macchina produttiva di prestazioni economicamente valutabili in cui assumevano un ruolo preponderante i costi e la produzione, perdendo così di vista il reale valore sociale della sanità pubblica, arrivando per esempio a privilegiare le prestazioni sanitarie "meglio remunerate" piuttosto che quelle maggiormente legate al benessere della persona<sup>271</sup>.

Ulteriore elemento di fragilità della sanità messo in risalto dall'emergenza pandemica è legato alle rilevanti diseguaglianze tra i servizi garantiti nelle diverse Regioni italiane, differenze dovute, non solo, all'annoso problema della disparità di risorse e differenti gestioni più o meno corrispondenti ai canoni di virtuosità, ma anche da politiche sanitarie di emergenza eterogenee da parte degli enti regionali, un problema di rilevante importanza stante la necessità da parte dello Stato di garantire una risposta uniforme alla crisi in atto.

In proposito ci si limita a richiamare la sentenza n. 37 del 2021, con cui la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Val d'Aosta con la quale la Regione autonoma disciplinava, discostandosi dalle scelte statali, la gestione regionale dell'emergenza epidemiologica in contrasto con le competenze statali esclusive in tema di profilassi internazionale<sup>272</sup> e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>273</sup>. Tale sentenza può essere definita quale punto d'arrivo di un delicato contrasto tra Stato e Regioni che ha contraddistinto la lotta alla pandemia sin dai suoi inizi. Inevitabile che una tale emergenza abbia determinato un maggiore accentramento delle competenze in materia sanitaria avallate anche dal Giudice delle leggi<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup> A. PIOGGIA, ult. op. cit., pp. 390 e ss.

<sup>272</sup> Art. 117, co. II, lett q) Cost.

<sup>273</sup> Art. 117, co. II, lett m) Cost.

<sup>274</sup> Cfr. B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2021; cfr. M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021, pp. 329 e ss.;

### 3.1 I livelli essenziali di assistenza (LEA) e le relative problematiche

Una questione essenziale trattata dalla giurisprudenza costituzionale concernente la garanzia del diritto alla salute nel rispetto dei vincoli di bilancio riguarda i livelli essenziali di assistenza (LEA)<sup>275</sup>, ovvero quei livelli concernenti il “contenuto necessario e sufficiente dell’obbligo di servizio pubblico posto dall’ordinamento a carico di ciascuna regione nel proprio ambito territoriale nei confronti dei destinatari del servizio”<sup>276</sup>.

Si è già sottolineato il ruolo decisivo della fissazione di tali livelli: i LEA mirano a garantire l’eguaglianza nel godimento dei diritti sociali di prestazione all’interno dell’intero territorio nazionale e, come tali, salvaguardano le esigenze unitarie dello Stato sociale, ovvero uno dei tratti fondamentali dell’ordinamento costituzionale<sup>277</sup>. Peraltro, oltre che alla immediata tutela omogenea del diritto alla salute, come sottolineato dalla Corte costituzionale, i LEA fungono da considerevole ausilio per una corretta programmazione finanziaria, fornendo alle Regioni un criterio di orientamento tramite il quale operare le economie di spesa ed individuando,

---

<sup>275</sup> Riconducibili, come gli stessi i livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” di cui all’art. 117, II co., lett. m) Cost. (e nominati anche dall’art. 120 Cost. nella parte in cui viene previsto un intervento sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle Regioni quando lo richiedano la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), per un’analisi della disposizione normativa vedasi *supra*, Capitolo I, par. n. 1.2.4.; in punto di legge ordinaria vedasi gli artt. 3 e 53 l. n. 833 del 1978, quindi l’art. 1, III comma del d.lgs. 502 del 1992, il quale prevede che: “L’individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all’individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l’intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente”.

<sup>276</sup> Mutuando la definizione fornita da N. AICARDI, *La sanità*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. CASSESE, Tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, p. 657.

<sup>277</sup> Come già affermato da tempi risalenti sin dall’immediatezza della riforma del Titolo V, cfr. A. D’ALLOIA, *Diritto e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1066 e ss.; cfr. C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 887 e ss.; più recentemente vedasi M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., pp. 9 e ss.; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 15 novembre 2017; G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche*, cit., pp. 394 e ss.

così, un ambito entro il quale la spesa regionale non sarebbe comunque comprimibile<sup>278</sup>. Si può ben intendere come la fissazione di tali livelli dovrebbe essere, in linea teorica, il frutto di un confronto tra Stato e Regioni ispirato al principio di leale collaborazione, in particolare nel confronto sui fabbisogni e dei costi, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali<sup>279</sup>.

È bene precisare, a scanso di ogni equivoco ed in continuità a quanto scritto in precedenza, che i LEA - ed in generale i livelli essenziali delle prestazioni - rappresentano una soglia di tutela distinta dal già richiamato nucleo essenziale del diritto<sup>280</sup>: i livelli essenziali di assistenza, infatti, dovrebbero innalzare il livello di tutela garantito dal nucleo essenziale e tenderanno a coincidere con esso - ma senza poterlo intaccare - solo in situazioni straordinarie, come periodi di grave recessione e pertanto di forte contingenza delle risorse<sup>281</sup>.

La distinzione tra i due concetti consente di identificare da una parte una spesa indisponibile per il legislatore, quella relativa al nucleo essenziale del diritto in quanto presidio all'assicurazione irrinunciabile del diritto, dall'altra una spesa sì disponibile, ma costituzionalmente vincolata, quella destinata appunto alle prestazioni relative ai livelli essenziali: se ne deduce che il legislatore non potrebbe non destinare le risorse per la garanzia del nucleo essenziale del diritto, mentre potrebbe operare un'indiretta riduzione

---

<sup>278</sup> In questo senso vedasi la già menzionata sentenza n. 65 del 2016 (*supra* par. n. 1.1); cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza*, cit., pp. 4-5; cfr. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n.2/2017, pp. 2 e ss.

<sup>279</sup> In questi termini la Corte costituzionale con la sentenza n. 169 del 2017, vedasi *infra*; cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., pp. 20-21.

<sup>280</sup> Vedasi Capitolo II, § par. 2.

<sup>281</sup> Approfonditamente cfr. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in Gruppo di Pisa, n.3/2012; cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 10; cfr. E. CAVASINO, *Perché costruire il diritto alla salute come "diritto a prestazione" rende le forme normative dell'uguaglianza dipendenti dal limite economico-finanziario e ridimensiona l'effetto garantistico del "contenuto minimo essenziale*, in Gruppo di Pisa, n.3/2012; cfr. M. ATRIPALDI, *ult. op. cit.*, p. 9.



della spesa vincolata disponendo, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, un abbassamento dei LEA<sup>282</sup>.

Non può risultare azzardato affermare che il quadro teorico costituzionale è stato reso complesso dalla non costanza e dai colpevoli ritardi del legislatore. Innanzitutto emerge già dall'esame delle disposizioni normative un cambio di prospettiva di non secondaria importanza negli anni: se infatti l'art. 3, comma II, della legge n. 833 del 1978 prevedeva che la legge statale approvasse "i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", già in sede di riforma, con la legge delega n. 421 del 1992, il legislatore parlava di "soglia minima da garantire a tutti i cittadini" da fissare "in coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria"<sup>283</sup>, determinando un sostanziale ed evidente rovesciamento d'impostazione rispetto a ciò che in origine prescindeva ed anzi subordinava lo stanziamento finanziario. Un ritorno alla priorità dei diritti è riscontrabile con il d.lgs. n. 229 del 1999, che, modificando il d.lgs. n. 502 del 1992, ha previsto che la fissazione dei "livelli essenziali e uniformi di assistenza"<sup>284</sup> fosse "effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale", in modo da corrispondere la provvista finanziaria alla prestazione<sup>285</sup>. L'adozione dei livelli essenziali avviene pertanto tramite d.P.C.M. in data 29 novembre 2001, dovendosi attendere sino al 12 gennaio 2017 per l'adozione di un nuovo decreto che aggiornasse e definisse tali livelli essenziali<sup>286</sup>.

L'evidente ritardo nell'attuazione dell'impianto normativo sui LEA ha manifestato tutte le maggiori criticità del sistema in termini di garanzia effettiva ed omogenea del diritto alla sanità, nonché di coordinamento finanziario che risente, anche in questo ambito, della mancata implementazione dell'autonomia finanziaria: la previsione di moduli

---

<sup>282</sup> G. RIVOSECCHI, *Il finanziamento del diritto alla salute*, cit., p. 240.

<sup>283</sup> Art. 1, co. I, lett. g) della legge n. 421 del 23 ottobre 1992, criterio confermato dal decreto attuativo d.lgs. n. 502 del 1992.

<sup>284</sup> Da notare che per la prima volta il legislatore utilizza l'espressione "essenziale" con riferimento ai livelli di prestazione.

<sup>285</sup> Art. 1, co. III del d.lgs. n. 502 del 1992.

<sup>286</sup> Vedasi approfonditamente M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza*, cit., pp. 10 e ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 62-63; cfr. G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connession*, cit., pp. 363 e ss.

procedimentali che coinvolgevano le Regioni in sede di Conferenza non si è rivelata sufficiente a prevenire distorsioni nella garanzia del diritto alla prestazione sanitaria e nel principio di responsabilità di spesa.

Alle Regioni sono infatti richiesti ingenti sforzi per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tenendo conto che dal 2016 al 2018 è stata sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti territoriali<sup>287</sup>, l'unica alternativa per le Regioni di poter garantire i livelli essenziali di assistenza e mantenere il livello delle prestazioni a fronte della limitazione delle risorse trasferite era quella di caricare parte del costo delle prestazioni sui cittadini tramite i *ticket*, annebbiando così il quadro delle responsabilità finanziaria dell'amministratore regionale<sup>288</sup>.

È del tutto notorio, nonché tristemente reso manifesto dalla recente crisi sanitaria di Covid-19, che le diverse Regioni italiane presentino di per sé forti disparità nella garanzia delle prestazioni sanitarie, di cui è testimonianza la forte mobilità attiva<sup>289</sup>, o passiva<sup>290</sup>, che caratterizza alcuni enti regionali. Tale fenomeno di mobilità, oltre a costituire un sintomo di disparità, contribuisce ad acuirne la portata: difatti le Regioni con mobilità attiva più alta si sono consolidate quali permanenti creditrici del SSN, mentre quelle con tassi di mobilità passiva più alta si sono configurate come croniche debentrici, aumentando così la passività nei rispettivi bilanci<sup>291</sup>.

È pur vero che le Regioni sono tutte, in modo diverso, messe in difficoltà nella garanzia dei LEA, sia quelle “virtuose” - ovvero che hanno già reso la propria spesa “efficiente” e presentano un equilibrio di bilancio - le quali

---

<sup>287</sup> Disposta dal disposta per la prima volta per il 2016 dal comma 26 dell'art. 1 della legge 208 del 2015 e da ultima, per il 2018, dall'art. 1, comma 37 della legge 205 del 2017 con alcune specifiche esclusioni (tra cui la TARI).

<sup>288</sup> M. BERGO, ult. op. cit., pp.13 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Il finanziamento del diritto alla salute*, cit., pp. 231-232; a testimonianza delle difficoltà delle Regioni nel garantire le prestazioni afferenti ad i LEA, entrambi gli autori puntualmente hanno rilevato come, secondo i dati relativi al triennio 2014-2016 solo otto delle Regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Veneto) fossero perfettamente in regola con tutte le macro-aree dei LEA.

<sup>289</sup> Come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

<sup>290</sup> Come Campania, Calabria e Lazio, v. *Report Osservatorio GIMBE 2/2020, La mobilità sanitaria interregionale nel 2018*.

<sup>291</sup> G. RIVOSECCHI, *Il finanziamento del diritto alla salute*, cit., pp.233-234.

sono costrette ad affrontare le riduzioni del finanziamento incompatibili con l'erogazione dei LEA, sia, ovviamente, le Regioni che presentano rilevanti deficit e sono sottoposte a piano di rientro<sup>292</sup>.

Le complessità e criticità del sistema sfociano di fronte al sindacato della Corte costituzionale, la quale ha il compito di verificare la garanzia del nucleo fondamentale del diritto alla sanità, nonché quello di presidiare i rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali onde assicurare un corretto finanziamento e regolare erogazione dei servizi sanitari<sup>293</sup>.

Interessante richiamare quanto espresso, con riferimento ai LEA, dalla Corte nella sentenza n. 154 del 2017, una sentenza di rigetto delle questioni proposte, ma che contiene interessanti rilievi in tema di rapporti finanziari tra Stato e Regioni, nonché chiare ammonizioni per il legislatore<sup>294</sup>. Il Giudice delle leggi infatti riconosce che gli interventi finanziari centrali possano avere ricadute sui livelli di prestazione dei servizi sanitari garantiti dalle Regioni, ma proprio per questo esistono i LEA, che come già affermato nella sentenza n. 65 del 2016, rappresentano un prezioso criterio di orientamento per le Regioni e renderebbero evidenti le violazioni nel caso si scendesse sotto tale soglia in quanto primo parametro di ragionevolezza per i tagli imposti dal legislatore statale<sup>295</sup>. Da qui anche l'esigenza che la riduzione dei finanziamenti, ogniqualvolta incida sull'erogazione delle prestazioni dei diritti, abbia carattere temporaneo e transitorio, evitando che lo Stato si limiti ad estendere di volta in volta l'ambito temporale delle precedenti manovre, sottraendo così peraltro la questione al confronto parlamentare<sup>296</sup>.

---

<sup>292</sup> Ibidem, p. 239.

<sup>293</sup> Le evidenti difficoltà per le Regioni di garantire i LEA è ben rappresentata dalla fattispecie relativa alla sentenza n. 72 del 2020 della Corte costituzionale: in questo caso una disciplina normativa della Regione Puglia veniva annullata per garantire solo in parte i LEA, ovvero per avere riservato alcune prestazioni per persone non autosufficienti solo a favore di alcune categorie. È questa pertanto una situazione in cui la Regione ha deciso volutamente di erogare i LEA in maniera parziale.

<sup>294</sup> La pronuncia è l'esito del ricorso in via principale di alcune disposizioni della Legge di stabilità per l'anno 2016 da parte delle Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, della Regione Veneto e della Provincia autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>295</sup> Punto n. 4.6.2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>296</sup> Lo sottolinea la Corte: "è necessario rinnovare l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché «ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie

Con la decisione interpretativa di rigetto - in materia di tagli alla sanità, di prestazione dei servizi sanitari ed di rinegoziazione dei contratti di fornitura sanitaria - di cui alla sentenza n. 169 del 2017, la Corte sviluppa in tema di LEA le riflessioni già contenute all'interno del summenzionato precedente<sup>297</sup>. La sentenza è molto rilevante per la materia sanitaria, difatti non manca di trattare il tema delle intese tra Stato e regioni<sup>298</sup>, il problema dell'istruttoria nel caso di tagli alle risorse o disposizioni di rinegoziazione dei contratti di fornitura sanitaria<sup>299</sup>, l'influenzabilità delle disposizioni al vaglio della Corte perfino sul tipo di prescrizione indicato dai medici ai pazienti<sup>300</sup>.

Si intende però in questa sede sottolineare come, in piena continuità con la sentenza n. 154 dello stesso anno, la Corte affermi nuovamente la necessità che interventi sui diritti di prestazione abbiano carattere transitorio e formuli rilevanti riflessioni in tema di LEA dimostrando piena

---

scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime», *Considerato in diritto* n. 4.6.2.2; similmente vedasi la sentenza n. 103 del 2018.

<sup>297</sup> Per la precisione il caso prende le mosse dalla questione di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis; 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9; 9-quater, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7; e 9-septies, commi 1 e 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promossa con ricorso in via principale dalla Regione Liguria e dalla Regione Veneto.

<sup>298</sup> In proposito i Giudici di Palazzo della Consulta affermano che dal punto di vista procedurale non si può parlare di acquiescenza per la normativa in questione per il raggiungimento di una intesa in sede di Conferenza unificata (vedasi *Considerato in diritto* n. 3).

<sup>299</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 7.1, sul punto i giudici costituzionali affermano che il piano di riordino della contrattazione non cadrebbe nel vizio tipico dei tagli lineari perché non comporterebbe un'automatica riduzione. Per prendere decisioni consapevoli tuttavia la Corte invita le parti committenti ad intraprendere indagini di mercato, anche per evitare il più possibile peggioramenti sulla qualità o continuità dei servizi erogati.

<sup>300</sup> A detta delle ricorrenti le disposizioni oggetto del giudizio avrebbero rimesso ad un decreto ministeriale la definizione di ciò che debba ritenersi appropriato o meno in termini terapeutici. La Corte non accoglie tali censure, precisando che tali disposizioni devono essere intese come un mero "invito" al medico che opera comunque secondo "scienza e coscienza" (vedasi *Considerato in diritto* n. 8).

consapevolezza delle rispettive criticità<sup>301</sup>. La Corte statuisce infatti che i LEA dovrebbero essere fissati attraverso l'associazione tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale, nella piena collaborazione degli enti territoriali, in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati, tuttavia è consapevole dell'annosa inattuazione di tale quadro teorico ed in particolare della normativa di cui alla legge n. 42 del 2009 che confina l'ordinamento in una perenne "fase transitoria"<sup>302</sup>.

Tale inattuazione ha determinato la non separazione tra il fabbisogno vincolato dei LEA dagli oneri di altri servizi sanitari, una mancanza a cui, a detta della Corte, neppure il citato d.P.C.M. del 2017 ha saputo dare rimedio. Se ne deduce che, per quanto nel caso di specie le parti ricorrenti non abbiano dedotto elementi sufficienti a provare la lesione delle prerogative di garanzia di tali livelli essenziali, ben potrebbe configurarsi una situazione d'illegittimità costituzionale nel momento in cui il legislatore continuasse a disporre - ed in particolare a "tagliare" - in materia sanitaria senza un'adeguata istruttoria e con il concreto pericolo che i tagli abbiano dirette conseguenze sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie<sup>303</sup>.

In continuità con quanto argomentato nello scorso capitolo, è pertanto interessante notare come la Corte affermi nuovamente la presenza di una spesa "costituzionalmente necessaria" e di come essa debba essere garantita

---

<sup>301</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria*, cit., p. 7.

<sup>302</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 9.3.1.

<sup>303</sup> Oltre che accompagnati da un'adeguata istruttoria: "[s]e la temporaneità della soluzione normativa scelta dal legislatore è coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese, evitando che detta esigenza diventi "tiranna" attraverso una stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all'ente territoriale e alla collettività amministrata, nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'adeguata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo", *Considerato in diritto* n. 9.1.

dalla leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie regionali, le quali, a loro volta, sono tenute a distinguere tale spesa da quella finalizzata ad altri tipi di oneri e sono chiamate, insieme allo Stato, ad una corretta programmazione finanziaria, elemento intrinseco al principio di buon andamento della Pubblica amministrazione, come reso ancora più evidente dall'emendamento del 2012, in sede di riforma costituzionale, dell'art. 97 Cost.<sup>304</sup>.

Il summenzionato doveroso coinvolgimento delle Regioni nella proiezione in termini di fabbisogno regionale dei LEA, la cui determinazione resta un dovere dello Stato, è quanto ribadito anche in una più recente decisione della Consulta, la n. 62 del 2020, pronuncia che assume un significato particolare, in quanto tratta della questione del corretto finanziamento della sanità in un periodo storico del tutto delicato come quello pandemico<sup>305</sup>. È opportuno soffermarsi su quanto statuito dal Giudice delle leggi in questa pronuncia. La sentenza n. 62 del 2020, infatti, svolge alcune decisive riflessioni che oltrepassano il tema dei LEA e riguardano il sistema pubblico di garanzia della salute nel suo complesso, proponendosi come una sentenza di importanza sistematica per i temi sinora analizzati.

La sentenza prende le mosse da una fattispecie complessa afferente alle doglianze sollevate da parte del Governo con riferimento a diverse disposizioni della legge n. 8 dell'8 maggio 2018 della Regione Sicilia<sup>306</sup>. Parte di queste doglianze avevano trovato risposta nella già citata sentenza n. 197 del 2019, con la quale, come anticipato, la Corte aveva riservato il giudizio di alcune delle questioni ad una separata decisione, richiedendo,

---

<sup>304</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 9.3.2.

<sup>305</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 2/2020, pp. 662 e ss.; cfr. F. MASCI, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 4/2020, pp. 99 e ss.

<sup>306</sup> Per la precisione si tratta del giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 4 e 5, dell'articolo 45 e dell'articolo 99, commi da 2 a 17 e comma 25, della legge n. 8 del 2018, recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale".

con una contestuale ordinanza istruttoria, informazioni al Governo e alla Regione circa il finanziamento dei LEA<sup>307</sup>. In particolare era stata riservata a separata decisione la questione relativa ai commi nn. 4 e 5 dell'art. 31 della summenzionata legge, disposizioni che disciplinavano la retrocessione delle accise in favore della Regione, ma senza prevedere un contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, determinando così oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato<sup>308</sup>.

Pur a fronte di una risposta non del tutto soddisfacente alla richiesta istruttoria<sup>309</sup>, il Giudice delle leggi ha ritenuto sussistere sufficienti elementi per decidere nel senso di non rilevare una corretta perimetrazione dei LEA nelle forme previste dalla disciplina di armonizzazione dei bilanci pubblici - l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 - da parte della Regione, e di non ritenere assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata<sup>310</sup>. La Corte sottolinea come non vi sia stata alcuna predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA né in sede di legge finanziaria, né in sede di bilancio, lasciando che tali somme siano determinate solo in base ai flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione, confermando in tutto questo le doglianze dello Stato sia per

---

<sup>307</sup> Vedasi Capitolo II, § par. n. 3.3; per la precisione era stato richiesto alla Regione la previsione definitiva del bilancio 2018 circa l'esatta perimetrazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai finanziamenti e a spese in materia sanitaria, mentre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri erano state chieste le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018. Entrambe le parti erano state invitate a fornire informazioni sulle "modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale [...] e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana".

<sup>308</sup> Sulla particolarità afferente il finanziamento della sanità per la Regione Sicilia vedasi *supra* § par. 3, nota 262; venivano riservate alla presente decisione anche le disposizioni di cui agli artt. 45 e 99, commi da 2 a 17 e comma 25, questioni comunque dichiarate non fondate.

<sup>309</sup> Nel termine di sessanta giorni infatti lo Stato non ha ottemperato alla richiesta e la Regione Sicilia lo ha fatto solo parzialmente.

<sup>310</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 4.2.

quanto riguarda l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA<sup>311</sup>.

Proprio all'interno di questi passaggi argomentativi la Corte costituzionale esprime delle rilevanti riflessioni sul diritto alla salute e sulla struttura del sistema pubblico, riflessioni su cui non è azzardato notare un'eco del filone giurisprudenziale relativo al bilancio inteso quale "bene pubblico": la Consulta infatti sottolinea la stretta interdipendenza che lega i parametri costituzionali che tutelano la copertura finanziaria - quindi l'equilibrio di bilancio ed una corretta programmazione finanziaria - e la garanzia del diritto alla salute, definito quale "diritto sociale di primaria importanza".

Tale interdipendenza si declina attraverso la predeterminazione dei LEA, il cui finanziamento costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute, difatti "la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute"<sup>312</sup>.

La presenza di due livelli di governo, quello statale e quello regionale, permea l'intera motivazione della sentenza, che non manca di sottolineare la necessità di un approccio collaborativo ed il dovere di evitare, da parte di entrambi gli enti, un'individuazione soltanto approssimativa dei LEA, la quale non avrebbe effetti meramente contabili, ma determinerebbe bensì un *vulnus* all'interno dei valori costituzionali garantiti dall'ordinamento. Se infatti le risorse sembrano disponibili, quando nella sostanza non possono dirsi tali, la copertura finanziaria risulta inficiata, determinando da un lato

---

<sup>311</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 4.2.1.

<sup>312</sup> *Considerato in diritto* n. 4.3.



uno squilibrio contabile, in violazione dell'art. 81, e dall'altro incapacità nel garantire i LEA e pertanto una violazione dell'art. 117, co. 2, lett. m)<sup>313</sup>.

È pertanto fondamentale rimarcare, ai fini dell'analisi del bilanciamento tra diritto alla prestazione sanitaria e interessi finanziari, come la Corte, con questo recente arresto giurisprudenziale, affermi la non assoggettabilità ad alcuna ponderazione con interessi economico-finanziari dei LEA. Ciò in particolare alla luce della primazia del valore della prestazione sanitaria che lo distingue anche dal resto degli altri diritti sociali: difatti se la “garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”<sup>314</sup>. In definitiva, una volta identificati in sede legislativa i LEA non possono essere soggetti a modifiche *ex post* sulla scorta di esigenze finanziarie.

La sentenza sembra affermare, definitivamente per quanto riguarda il diritto alla prestazione sanitaria, il carattere “ineguale” del bilanciamento nei confronti degli interessi finanziari, alla luce della centralità della persona e della sua tutela, e lo fa con riferimento ad un parametro certo: quello dei livelli essenziali di assistenza normativamente stabiliti. Lo scenario si distingue e presenta rilevanti sviluppi rispetto ad affermazioni di apparente eguale tenore avente ad oggetto il “nucleo essenziale” dei diritti, stante la non univocità e la difficoltà di definirlo *a priori*<sup>315</sup>.

Del tutto in continuità con quanto espresso si pone la recente sentenza in ambito sanitario n. 168 del 2021, che merita altresì di essere citata per la pregnanza con gli argomenti sinora trattati<sup>316</sup>. Come notato dai

---

<sup>313</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Il ruolo del “servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale”*, cit., p. 672.

<sup>314</sup> *Considerato in diritto* n. 4.5.

<sup>315</sup> Come già specificato *supra* § Capitolo II, par. n. 2.1.

<sup>316</sup> La pronuncia prendeva le mosse dal ricorso della Regione Calabria - regione che vede la propria sanità sottoposta ad un ultradecennale commissariamento - degli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del d.l. 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto

commentatori la pronuncia si riallaccia all'orientamento già richiamato della Consulta che ha messo al centro del proprio sindacato non solo il profilo del risanamento finanziario ma anche quello della qualità dei servizi e della loro sostenibilità<sup>317</sup>.

È legittimo ricavare dalla lettura della sentenza un chiaro esempio della ormai assodata consapevolezza del Giudice delle leggi dello stretto legame che si costituisce tra le disposizioni costituzionali volte alla garanzia dei diritti sociali di prestazione, quelle relative all'equilibrio di bilancio e quelle afferenti all'autonomia degli enti territoriali<sup>318</sup>. In particolare l'arresto giurisprudenziale sembra confermare che, pur costituendo il principio dell'equilibrio del bilancio un termine di bilanciamento con i diritti sociali, i livelli essenziali delle prestazioni devono essere comunque resi secondo una scala di valori prioritari e, una volta fissati, la loro erogazione deve essere assicurata indipendentemente da qualsiasi esigenza di contenimento finanziario<sup>319</sup>.

---

ordinario). La Corte ha accolto solo parzialmente le censure della regione ricorrente, con riferimento all'art. 1, co. II, nella parte in cui la normativa impugnata non prevedeva che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provvedesse direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* un contingente di venticinque unità di personale, stabiliva che tale entità costituisse un "minimo" anziché un "massimo". Per i giudici costituzionali lo Stato è tenuto ad intervenire tenendo conto dell'inefficienza dell'intera struttura, quindi supportando con propri mezzi il commissario *ad acta* tramite personale specializzato esterno, non si può limitare al mero avvicendamento del vertice. La Corte dichiarava inoltre l'illegittimità dell'art. 6, co. II, nella parte in cui non prevedeva, per l'assegnazione del contributo triennale di solidarietà di 60 milioni di euro, in alternativa al piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-2023, l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione. La Corte nota infatti che quest'ultimo assolve la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario *ad acta* e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, provverebbe la volontà della Regione di intraprendere un percorso per uscire dalla situazione critica.

<sup>317</sup> A. CAROSI, *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, p. 52.

<sup>318</sup> Con particolare interesse, per la fattispecie in oggetto al potere sostitutivo da parte dello Stato ex art. 120 Cost., vedasi *Considerato in diritto* n. 10.3. In proposito la Corte svolge una approfondita analisi relativa alla *ratio* dell'istituto a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, sulla base della quale rileva profili d'incompatibilità costituzionale della normativa oggetto di giudizio.

<sup>319</sup> A. CAROSI, *ult. op. cit.*, p. 64.

## CAPITOLO IV

### I PIÙ RECENTI SVILUPPI NELLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La tutela multilivello dei diritti sociali e il dialogo tra le corti - 1.1 La garanzia dei diritti sociali nella dimensione del Consiglio d'Europa - 1.1.1 L'apporto della Carta sociale europea - 1.2 La tutela dei diritti sociali nella dimensione dell'Unione Europea - 1.2.1 La giurisprudenza della Corte di giustizia - 1.2.2 L'approccio dell'Unione europea alla crisi - 2. Le prospettive di sviluppo dei diritti sociali nel sistema dell'Unione europea - 2.1 La tutela dei diritti sociali a fronte della crisi pandemica ed il piano di ripresa.

#### **1. La tutela multilivello dei diritti sociali e il dialogo tra le corti**

In accordo con l'ordine espositivo prefissato e, in particolare, sulla base dei richiami contenuti in quanto detto, è ora necessario trattare del bilanciamento tra diritti sociali e vincoli finanziari secondo la prospettiva sovranazionale europea. Già in apertura della presente ricerca si ha avuto modo di esporre le inequivocabili origini della riforma costituzionale che ha determinato la costituzionalizzazione del c.d. vincolo di bilancio ed una ben maggiore attenzione per la compatibilità finanziaria dei diritti<sup>1</sup>.

Risulta notorio come, già all'interno del dibattito politico, il generico richiamo all'Europa sottintenda il più delle volte il rispetto dei vincoli di natura finanziaria in particolare alla luce dei Trattati, degli accordi e dei sistemi di controllo dei conti pubblici previsti nel diritto dell'Unione europea. Una tale percezione della dimensione europea non è certo priva di fondamento e, nel prosieguo, si avrà modo di argomentare come lo stesso

---

<sup>1</sup> Vedasi Capitolo I, par. n. 2.1.

processo di integrazione eurounitaria abbia rischiato di risolversi addirittura in una “destituzione” dei diritti sociali fondamentali contenuti nelle costituzioni nazionali<sup>2</sup>.

Se è infatti del tutto manifesto che la crisi finanziaria prima e, ancora più direttamente per certi aspetti, la perdurante crisi pandemica in atto abbiano colpito duramente in tutto il continente la tenuta della solidarietà e del principio d’uguaglianza sostanziale che informano lo Stato sociale, non mancano le voci di chi ha anche sostenuto che l’Europa, nella sua dimensione evidentemente eurounitaria, la cui attività di regolazione riveste da tempo un ruolo sempre più decisivo nelle dinamiche degli ordinamenti interni, avrebbe di per sé costituito addirittura un fattore peggiorativo delle politiche sociali nazionali, sottraendo difatti agli Stati membri decisive leve di controllo politico-democratico dei propri sistemi di *welfare*, senza essere in grado di compensare tale perdita di capacità redistributiva a livello nazionale<sup>3</sup>.

Dei summenzionati rilievi sarà necessario dedicare in questa sede un’apposita riflessione. Ciò che preme ora affermare è che, tuttavia, una ricerca che si fermasse a quanto espresso risulterebbe incompleta principalmente per due ragioni: per prima cosa si tratterebbe della prospettiva europea solamente con riferimento ad un solo termine del bilanciamento *de quo*, ovvero quello dei vincoli alla spesa pubblica, in secondo luogo risulterebbe del tutto ignorato l’ambito afferente al Consiglio d’Europa e alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, che, come si avrà modo di osservare, presenta aspetti di sviluppo, in particolare negli ultimi anni, di forte interesse per quanto riguarda la tutela dei diritti sociali.

---

<sup>2</sup> Usando la medesima terminologia di S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2019, pp. 85 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 104; cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 24; non secondario anche il contributo della dottrina estera, vedasi in particolare il contributo, tradotto in italiano, di J.P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, pp. 325 e ss.

Non si potrebbe infatti trattare il tema dei diritti sociali, qualificandoli come fondamentali, ignorando il fatto che, ad oggi, tali diritti sono tutelati da molteplici fonti, tra cui non solo la Carta costituzionale, ma anche la CEDU, i “principi generali” all’interno del diritto eurounitario (che comprendono, oltre ai diritti sanciti dalla stessa CEDU, quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri), nonché la stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea<sup>4</sup>. Ai fini di una necessaria completezza analitica, tutte queste fonti meritano di essere annoverate insieme a tutte le implicazioni che sorgono dall’agire di più “corti” chiamate a far valere più “carte”<sup>5</sup>.

Nel presente capitolo si vogliono sottolineare appunto nuovi sviluppi che sembrerebbero presagire una rinnovata concezione d’Europa diversa da quella generalmente intesa, un’Europa dei diritti sempre più sensibile alle istanze sociali e ad un’integrazione perseguibile non più tramite il mero ordine dei conti pubblici. Per quanto caratterizzasse forse l’analisi dei più ottimisti, la convinzione di poter perseguire una maggiore integrazione europea attraverso la tutela dei diritti sociali<sup>6</sup>, nel momento in cui si scrive una tale affermazione acquista un significato del tutto particolare e rinnovato: pur rimanendo certo un’operazione non priva di grosse difficoltà, mai come oggi, in un contesto di piena ricostruzione e di desiderato rinnovamento a seguito di un evento dai risvolti devastanti come la pandemia globale, si può affermare che un forte investimento sul sociale attraverso le ingenti risorse messe a disposizione all’interno del pacchetto di misure straordinarie del *Next Generation EU* potrà portare ad una definitiva integrazione europea<sup>7</sup>.

È innegabile ormai la sussistenza di una tutela “multilivello” dei diritti sociali, si può infatti notare come alla disciplina della Costituzione

---

<sup>4</sup> A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in Rivista AIC, n. 4/2017, pp. 1 e ss.;

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Cfr. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, e consultabile anche presso [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), pp. 1 e ss.; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 2.

<sup>7</sup> Più approfonditamente vedasi in chiusura del presente capitolo il paragrafo n. 2.1.

nazionale si aggiunga un ulteriore piano di garanzia sovranazionale costituito dalla CEDU e dall'ordinamento eurounitario, sino a poter parlare in alcuni casi di una vera e propria *integrazione europea* dei diritti sociali.

Non si ignora certo che il quadro di tutela dei diritti sociali, in particolare nell'Europa continentale, sia di gran lunga dominato dalle Carte costituzionali nazionali, alcune delle quali danno forma ad un ampio "Stato sociale di diritto" e presentano innegabilmente, pur nella differenza dei modelli di implementazione dei diritti sociali, dei tratti comuni che delineano una significativa armonia nella soddisfazione di tali diritti<sup>8</sup>. Si è già avuto modo di esporre la progressiva affermazione dei diritti sociali quale fonte di superamento dello Stato liberale ed affermazione del nuovo Stato democratico pluralista, si è inoltre fatto presente come in particolare il costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra si distingua per il perseguimento di una nuova "libertà positiva", concetto strettamente legato al principio di eguaglianza, caratterizzandosi così per la presenza di puntuali cataloghi di diritti sociali all'interno delle Carte fondamentali nazionali<sup>9</sup>.

Tuttavia anche la tutela e la garanzia dei diritti non è immune da un pervasivo fenomeno di globalizzazione che esalta il ruolo delle fonti di diritto sovranazionali e, soprattutto, sottrae al controllo degli Stati nazionali rilevanti decisioni specialmente in materia economica. Certamente non si possono ignorare alcuni elementi tutt'altro che di secondo piano, come per esempio il fatto che resti assente una Carta costituzionale europea che garantisca unitarietà alla generalità delle politiche intraprese, oltre all'evidente circostanza che le stesse istituzioni sovranazionali si caratterizzino per un elevato tecnicismo e per una spoliticizzazione che la

---

<sup>8</sup> Cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2014, pp. 86 e ss., il riferimento è a ordinamenti come quello italiano, tedesco o spagnolo, i quali, tuttavia, come si è già avuto modo di rilevare in sede di analisi della categoria dei diritti sociali, nella sistematicità del rispettivo impianto costituzionale sociale lasciano che i principi non prefigurino affatto un dato modello economico-sociale, ma piuttosto una cornice "a maglie molto larghe", che permette al legislatore di realizzare gli obiettivi fondamentali relativi allo sviluppo della persona e alla liberazione dal bisogno mediante soluzioni diversificate in base ai contesti e ai rapporti di forza politico-sociali; cfr. P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in Federalismi.it, numero speciale n. 4/2018, a cura di ID., pp. 3 e ss.

<sup>9</sup> Vedasi ampiamente Capitolo I, par. 1, nonché par. 1.2 sul carattere approfondito, ampio e sistematico del catalogo dei diritti sociali nella Costituzione italiana.

allontanano dal modello rappresentativo parlamentare tipico degli ordinamenti nazionali<sup>10</sup>. Purtuttavia è comunque inesorabile l'accrescimento della posizione delle fonti europee, in armonia con un sempre più chiaro *multilevel constitutionalism*.

Il quadro che ne risulta è sicuramente frastagliato, la difficile tutela dei diritti sociali nella dimensione europea viene peraltro garantita, come si avrà modo di esporre, da organi differenti, i quali, non è esagerato affermare, spesso non pongono in essere tra di loro un adeguato dialogo<sup>11</sup>, non citano reciprocamente le risultanze delle loro pronunce e producono delle contraddizioni profonde che inficiano la formazione di una cultura giuridica comune, omogenea<sup>12</sup>. Gli interrogativi in termini di diritti sociali pertanto non mancano sia per quanto riguarda l'ordinamento dell'Unione europea, che deve far fronte all'annosa questione relativa al c.d. "deficit democratico" che la contraddistingue, e quello del Consiglio d'Europa, che fatica a dare un risvolto sostanziale alle tutele previste nella teoria<sup>13</sup>.

A fronte di uno scenario complesso e dei differenti rapporti tra le corti europee e l'ordinamento interno, al fine di trattare il tema nel modo più logico e analitico, si ritiene opportuno cominciare dalla dimensione afferente al Consiglio d'Europa e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

---

<sup>10</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., pp. 95 e 96, l'autore sottolinea come l'assenza di una Carta costituzionale europea non aggravi solamente la crisi dello Stato costituzionale determinando disorganicità delle politiche europee, ma faccia sì anche che le istituzioni europee e gli Stati membri si basino sempre di più sulla fonte pretoria, quindi su una giurisprudenza che si è mostrata assai volubile, contraddittoria e che riconosce una protezione del tutto marginale ai diritti sociali.

<sup>11</sup> Mutuando l'espressione dalla dottrina, cfr. A. RIDOLFI, *Giurisdizione costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni: considerazioni a proposito del dialogo fra Corti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; cfr. A. RUGGERI, *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2017.

<sup>12</sup> G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 23

<sup>13</sup> Cfr. *ibidem*, p. 24, significativi sono gli interrogativi posti dall'autore: "Se brutalmente nell'Unione europea non c'è abbastanza democrazia, come possono esserci diritti sociali? E, poiché nel diritto del Consiglio d'Europa, per altro verso, ci sono tanti diritti sociali, che restano però praticamente scritti sulla carta, che cosa si può e si deve fare?".

## 1.1 La garanzia dei diritti sociali nella dimensione del Consiglio d'Europa

Trattare della dimensione relativa al Consiglio d'Europa, quindi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), della relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della tutela dei diritti sociali richiede di partire da alcune premesse.

È noto, infatti, come alla luce delle notissime sentenze gemelle della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, la dialettica tra normativa interna e quella della CEDU si sia risolta nel riconoscimento del carattere di parametro di costituzionalità interposto alle norme convenzionali - nell'interpretazione datane dalla Corte EDU come si avrà modo di sottolineare *infra* - tramite la disposizione costituzionale di cui al I comma dell'art. 117 Cost.<sup>14</sup>. Il rango di parametro "interposto" delle norme convenzionali determina il carattere "superiore" di queste rispetto alla legge ordinaria interna, ma la loro sottoposizione alla Costituzione, causando la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale ogni volta che si reputi rilevare un contrasto tra norma interna e CEDU non suscettibile d'interpretazione conforme, senza la possibilità da parte dei giudici nazionali di disapplicare direttamente la norma interna come avviene rispetto alle norme eurounitarie<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda la garanzia dei diritti sociali tuttavia, la disciplina EDU risente di un evidente ritardo rispetto alla ben più avanzata tutela assicurata dalle Carte costituzionali nazionali e, in particolare, da quella italiana. La Convenzione, infatti, presenta un apparato di garanzia concentrato in modo preponderante sui diritti e libertà di carattere civile e

---

<sup>14</sup> Si rammenta per la precisione che le due pronunce, ponendosi all'interno dell'annosa questione riguardante la compatibilità della normativa nazionale in tema di espropriazione con la CEDU, hanno veicolato un'interpretazione del diritto di proprietà privata qualitativamente diversa da quella lungamente seguita dalla giurisprudenza nazionale in attuazione dell'art. 42 Cost. Già con la sentenza *Scordino* difatti la Corte EDU aveva acceso un faro sulla disciplina normativa italiana in tema di espropriazione ed il suo contrasto con l'art. 1, Prot. n. 1 CEDU a tutela della proprietà.

<sup>15</sup> Cfr. da ultimo il contributo di G. PALMISANO, *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze "gemelle"*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2018, pp. 1 e ss.



politico, lasciando uno spazio in realtà esiguo ai diritti sociali, i quali sono esplicitamente rinvenibili solo in due disposizioni, rispettivamente relative alla libertà sindacale e al diritto all'istruzione<sup>16</sup>. L'evidente mancanza in termini di tutela di tali diritti determinò nel 1961 l'adozione della Carta sociale europea, la quale, tuttavia, fino al 1996, anno in cui si è proceduto ad una sua revisione, non ebbe risvolti sostanziali di sorta. Anche a seguito della summenzionata revisione, tale stato di effettiva inferiorità dei diritti sociali e della Carta sociale rispetto alla Convenzione non è mai stato del tutto colmato, permanendo l'evidente disparità tra un organo giurisdizionale come la Corte EDU per la garanzia dei diritti convenzionali e l'assenza di un giudice per quanto concerne la Carta sociale europea, la cui tutela è demandata ad un Comitato europeo dei diritti sociali.

Lasciando da parte per il momento la Carte sociale europea, anche alla luce del fatto che per lungo tempo si è rivelato un documento dalla valenza meramente politica<sup>17</sup>, è opportuno interrogarsi sul contributo della CEDU alla garanzia dei diritti sociali, al fine di capire quale tipo di tutela possa garantire la Corte di Strasburgo e di come si sia giunti ad un tale tipo di garanzia a partire da documenti che costituiscono un usbergo per i diritti evidentemente civili e politici.

Tale espansione nei confronti di quei diritti - definibili non senza una rilevante approssimazione<sup>18</sup> - sociali e politici è chiaramente avvenuta in via pretoria, a partire dal caso *Airey c. Irlanda*<sup>19</sup>, che per prima ha inaugurato un'interpretazione altamente estensiva delle disposizioni convenzionali. Con riferimento alla lamentata violazione del diritto di accesso alla giustizia - di cui all'art. 6 della Convenzione - a fronte delle difficoltà economiche della ricorrente e della mancanza della previsione di un gratuito patrocinio in sede civile da parte dell'ordinamento irlandese, la Corte EDU si è dimostrata del

---

<sup>16</sup> Agli artt. 11 e 14 della Convenzione.

<sup>17</sup> Cfr. F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2008, pp. 509-539; cfr. E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, pp. 1 e ss.

<sup>18</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, p. 1.

<sup>19</sup> ECHR, *Airey v. Ireland*, 9.10.1979.

tutto cosciente del fatto che la realizzazione dei diritti sociali ed economici dipenda primariamente dalle condizioni finanziarie pubbliche del paese in questione e che la Convenzione enunci essenzialmente diritti civili e politici. Purtuttavia la Corte ha notato che molti di questi diritti hanno dirette conseguenze economiche e sociali, cosa che non esclude, a prescindere, il riconoscimento della titolarità ad una prestazione di carattere positivo da parte del soggetto pubblico sulla base di quanto statuito dalla Convenzione: non esiste infatti alcuna “suddivisione a tenuta stagna” tra i diritti civili e politici ed i diritti sociali ed economici<sup>20</sup>.

Con tale pronuncia si afferma in altri termini l’idea della sostanziale indivisibilità dei diritti fondamentali, ovvero l’inesistenza di una “zona franca” rappresentata dalla violazione dei diritti fondamentali sociali, consentendo quindi di inaugurare una tecnica interpretativa volta a ricavare da una garanzia espressa (nel caso di specie la garanzia del diritto ad un giudice di cui all’art.6, par.1 della Convenzione) un diritto sociale di prestazione (ovvero il diritto degli indigenti di usufruire dell’assistenza legale gratuita in giudizio)<sup>21</sup>.

È pertanto attraverso un’interpretazione estensiva delle norme convenzionali che la Corte di Strasburgo ha col tempo dilatato il suo sindacato a questioni afferenti ai diritti sociali ed economici<sup>22</sup>.

Esemplari sono alcuni casi. È interessante notare come una rilevante parte della giurisprudenza abbia a tal fine interpretato estensivamente l’art. 1

---

<sup>20</sup> Precisamente, al punto n. 26 della pronuncia: “[t]he Court is aware that the further realisation of social and economic rights is largely dependent on the situation - notably financial - reigning in the State in question. On the other hand, the Convention must be interpreted in the light of present-day conditions [...] and it is designed to safeguard the individual in a real and practical way as regards those areas with which it deals [...]. Whilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature. [...]there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention”; cfr. C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in Consulta online, n.2/2015, p. 490, che in proposito ha parlato di “permeabilità” sociale di alcuni contenuti della CEDU”.

<sup>21</sup> L. CASSETTI, *La “costruzione” dei diritti sociali nell’approccio della Corte interamericana e della Corte europea di Strasburgo: contenuto, limiti e prospettive della “comunicazione” giurisprudenziale*, in Federalismi.it, n. 2/2014, pp. 10-11.

<sup>22</sup> Cfr. G. CINELLI, *I “diritti sociali” nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, 30 giugno 2008, consultabile in Europeanrights.eu.; cfr. A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU*, cit., pp. 11 e ss.; cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., pp. 15 e ss.

del Protocollo 1 relativo alla protezione del diritto di proprietà<sup>23</sup>, spesso in combinato disposto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU<sup>24</sup>, in casi come *Gaygusuz c. Austria*<sup>25</sup>, ove il diniego dell'assegno di assistenza sulla base dei contributi versati per mancanza del requisito di nazionalità del richiedente viene giudicato lesivo del diritto di proprietà<sup>26</sup>. Le pronunce della Corte EDU denotano chiaramente una concezione del diritto di proprietà ben più ampia di quello inteso secondo i canoni nazionali: per esempio in materia previdenziale anche la mera aspettativa di un diritto, maturata a seguito di pronunce definitive o interventi normativi, è ricondotta al concetto di proprietà ai sensi dell'art. 1 Prot. 1<sup>27</sup>.

Ulteriore norma che ben si presta ad interpretazioni estensive è l'art. 8, relativo al rispetto della vita privata e familiare<sup>28</sup>, anch'esso spesso utilizzato in combinato disposto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14, in vicende come quella del caso *Konstantin Markin c. Russia*<sup>29</sup>, relativo al riconoscimento dei congedi parentali ai padri. Anche dalla lettura di questa pronuncia è evidente il fatto che, pur non potendo certo la Corte imporre ad uno Stato di prevedere determinate prestazioni di tipo positivo

---

<sup>23</sup> Tradotto dalla lingua ufficiale inglese la disposizione statuisce che “[o]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l’uso dei beni in modo conforme all’interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.

<sup>24</sup> In virtù del quale “[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”.

<sup>25</sup> ECHR, *Gaygusuz v. Austria*, 16.9.1996.

<sup>26</sup> Costituisce una fattispecie del tutto analoga quella del caso ECHR, *Koua Poirrez v. France*, 30.9.2003, con riferimento al sussidio per disabilità.

<sup>27</sup> Come i casi menzionati da G. CINELLI, ult. op. cit., pp. 4 e ss., ECHR, *Pravednaya v. Russia*, 19.11.2004; ECHR, *Vasilyev v. Russia*, 13.10.2005; ECHR, *Borschhevskiy v. Russia*, 12.2.2007.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 8: “1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

<sup>29</sup> ECHR, *Konstantin Markin v. Russia*, 22.3.2010.

riguardanti diritti sociali e riconoscendo evidentemente un'ampia discrezionalità in merito, il giudice della Convenzione possa comunque censurare la normativa statale nel momento in cui l'ordinamento riconosca un certo beneficio di questo tipo ai cittadini ed escluda alcuni di essi in via discriminatoria<sup>30</sup>. In questo senso è in particolare il Protocollo n. 12<sup>31</sup>, ed il divieto generale di discriminazione in esso contenuto, a costituire una sorta di "grimaldello in grado di potenziare il ruolo della Corte nella tutela dei diritti sociali"<sup>32</sup>.

È tuttavia palese che la Corte EDU non possa che riconoscere la summenzionata estesa discrezionalità ai singoli Stati in tema di diritti sociali anche per la correlazione tra le prestazioni relative a tali tipi di diritti e le risorse pubbliche finanziarie, questione che il Giudice di Strasburgo dimostra di non ignorare: ne costituisce un valido esempio la pronuncia *N.K.M. c. Ungheria*<sup>33</sup>, relativa al problema della legittimità della tassazione dell'indennità di licenziamento e alla conseguente lesione di tale misura del pacifico godimento della proprietà privata di cui all'art. 1 Prot. 1. Con questa pronuncia la Corte identifica tale indennità ad uno dei beni di proprietà tutelati dalla appena citata disposizione EDU, rimarcando inoltre che il diritto ad un'indennità di licenziamento rappresenta una misura dall'importante significato sociale. Nel caso di specie, infatti, la forte tassazione di una parte dell'indennità di licenziamento subita da una pubblica impiegata ungherese, pur disposta in un contesto di forte congiuntura economica con un dichiarato intento legittimo di garantire

---

<sup>30</sup> A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU*, cit., pp. 12 e ss., al riguardo vedasi anche il caso *Moskal v. Polonia*, 15.9.2009.

<sup>31</sup> Firmato a Roma il 4 novembre 2000, ad oggi ratificato tuttavia solo da venti Stati, tra cui non è compresa l'Italia.

<sup>32</sup> D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., p. 16, attraverso il Protocollo n. 12 è possibile affermare che, in base alla CEDU, il godimento di ciascun diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, compresi quindi i diritti sociali di prestazione contenuti nella Carta sociale europea, su cui vedasi *infra*.

<sup>33</sup> *N.K.M. v. Hungary*, 13 maggio 2013, menzionato tra gli altri da G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 16; cfr. A. MARCHESELLI, *Sistemi fiscali europei e diritti fondamentali: i casi Ungheria e Belgio*, in *Questione Giustizia*, reperibile in [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it); cfr. E. BINDI, *La Corte EDU alla ricerca del giusto equilibrio tra politica fiscale e tutela dei diritti fondamentali (sentenza 1 maggio 2013, N.K.M. v. Ungheria)*, *Rivista IANUS*, n. 14/2016, pp. 9 e ss.

l'equilibrio del bilancio statale, non supera il vaglio di proporzionalità, in quanto privava la beneficiaria ricorrente di quasi la totalità del beneficio<sup>34</sup>.

Per quanto i diritti sociali abbiano costituito un tema sicuramente oggetto anche del giudizio della Corte di Strasburgo, già dagli esempi sinteticamente richiamati emerge tuttavia una lampante discrepanza tra la giurisprudenza EDU e quella costituzionale nazionale: le pronunce della prima risultano abbastanza “deboli” in confronto a quelle della Corte costituzionale italiana<sup>35</sup>. Tale differenza informa l'inezienza dell'attività delle Corti in questione, che hanno naturalmente a disposizione parametri e ruoli ben diversi. Il risultato del confronto è logico, le ragioni sono note: si è da subito specificato che la Consulta può contare su un ampio e robusto impianto di diritti sociali, mentre la Corte EDU, come si è avuto modo di osservare, è costretta ad interpretare, non sempre agevolmente, le disposizioni convenzionali onde garantire tutela ai diritti sociali ed economici<sup>36</sup>.

In tal modo, mentre i giudici costituzionali possono direttamente pronunciarsi su diritti sociali come per esempio il diritto all'assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 32 Cost., la Corte EDU ha potuto farlo solo di “riflesso”, ovvero quando il diniego delle prestazioni sanitarie si è tradotto in una misura eccessivamente gravosa ed afflittiva, ovvero si è declinato in trattamenti disumani e degradanti proibiti ai sensi dell'art. 3 CEDU<sup>37</sup>. In via

---

<sup>34</sup> Come rilevato dalla Corte, la disciplina ungherese prevedeva infatti una tassazione del 98% per la parte d'indennità eccedente i 3.5 milioni di fiorini ungheresi (circa 12.000 euro), determinando nella sostanza una decurtazione del 52% dell'indennità a cui la ricorrente avrebbe avuto diritto.

<sup>35</sup> Cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 17, interessante e doveroso richiamare quanto l'autore esprime riguardo all'apporto della Corte EDU a questioni diverse da quelle dei diritti sociali, ovvero temi per cui l'ordinamento non può esattamente dirsi “all'avanguardia”: l'autore infatti non manca di rimarcare come ci siano state importanti influenze da parte della giurisprudenza EDU nei confronti dell'ordinamento italiano, su tutte quella che ha determinato la riforma costituzionale dell'art. 111 Cost. sul giusto processo.

<sup>36</sup> Chiaro è in questo senso il contributo di A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU*, cit., pp. 1 e ss., che confronta in tema di diritti sociali gli schemi di giudizio della Corte EDU con quelli della Corte costituzionale.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 2 e ss., l'autore richiama casi esemplari in tal senso, tra questi ECHR, *N. v. United Kingdom*, 27.5.2008, la fattispecie prendeva le mosse dall'espulsione di un malato di AIDS verso l'Uganda, paese di provenienza della ricorrente, un paese talmente povero da non garantire cure adeguate e da far così presagire un elevato rischio di degenerazione della malattia e di morte dello straniero da espellere, ovvero un trattamento riconducibile a quelli disumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU. La pronuncia dimostra

del tutto analoga i giudici di Strasburgo si sono potuti pronunciare in tema di pensioni sociali ancora una volta “indirettamente”, ovvero nella misura in cui la mancanza di un trattamento previdenziale determinava condizioni di vita inumane e degradanti proibite dall’art. 3 CEDU, pertanto evidentemente in casi limite, mentre, logicamente, la Consulta ha potuto usufruire del ben più diretto parametro di cui all’art. 38 Cost.<sup>38</sup>. Perfino con riferimento alle limitate disposizioni convenzionali che nominano diritti sociali<sup>39</sup>, che quindi darebbero alla Corte EDU la possibilità di procedere in via “diretta” similmente a come può la Corte costituzionale, i giudici europei si sono dimostrati molto cauti per esempio a riconoscere specifiche modalità di azione sindacale ai sensi dell’art. 11 CEDU<sup>40</sup>.

---

tutta la difficoltà della Corte EDU nel pronunciarsi con riferimento ai diritti sociali di prestazione: nel caso di specie infatti la Corte non ha ritenuto violato il parametro di cui all’art. 3 CEDU, motivando che l’astratta possibilità di ottenere cure nel paese di destinazione, seppur molto limitata, garantiva il rispetto delle norme convenzionali. Interessante notare, al punto 44 del giudizio, come la Corte richiami il caso *Airey* e ne circoscriva la portata affermando, con riferimento alla Convenzione, che “[a]lthough many of the rights it contains have implications of a social or economic nature, the Convention is essentially directed at the protection of civil and political rights [...] . Furthermore, inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights [...] . Advances in medical science, together with social and economic differences between countries, entail that the level of treatment available in the Contracting State and the country of origin may vary considerably. While it is necessary, given the fundamental importance of Article 3 in the Convention system, for the Court to retain a degree of flexibility to prevent expulsion in very exceptional cases, Article 3 does not place an obligation on the Contracting State to alleviate such disparities through the provision of free and unlimited health care to all aliens without a right to stay within its jurisdiction. A finding to the contrary would place too great a burden on the Contracting States”. In una fattispecie del tutto sovrapponibile, la Corte costituzionale italiana non ha avuto difficoltà a riconoscere allo straniero irregolare il pieno diritto all’assistenza sanitaria nel suo nucleo essenziale (sentenza n. 252 del 2001).

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 4 e ss., la Corte EDU ha potuto rilevare responsabilità di uno Stato membro nei casi in cui il trattamento pensionistico fosse del tutto mancante e le circostanze del caso dimostrassero che il ricorrente dipendeva totalmente dal supporto pubblico, in proposito vedasi ECHR, *Larioshina v. Russia* 23.4.2002, *Budina c. Russia*, 18.6.2009 e, con riferimento al diritto di abitazione, *Yordanova et al. v. Bulgaria*, del 24.4.2012.

<sup>39</sup> Ovvero, come specificato supra, gli artt. 11 e 14 della Convenzione riferiti alla libertà sindacale e all’istruzione.

<sup>40</sup> A. GUAZZAROTTI, ult. op. cit., pp. 6 e ss.; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., p. 17, tale l’atteggiamento della Corte sino alle svolte determinate dai casi ECHR, *Karaçay v. Turkey*, 27.3.2007, *Demir & Baykara v. Turkey*, 12.11.2008; *Enerji Yapi - Yol Sen v. Turkey*, del 21.4.2009, rispettivamente con riferimento all’illegittimità delle sanzioni nei confronti degli impiegati pubblici aderenti ad uno sciopero, alla contrattazione collettiva e nuovamente riguardo al diritto di sciopero.

Da quanto richiamato si delinea con chiarezza un ulteriore corollario della “rigidità” che contraddistingue la giurisprudenza di Strasburgo sui diritti sociali rispetto a quella costituzionale, ovvero il fatto che per la Corte EDU ben più agevole è occuparsi dei diritti sociali che si presentano come libertà negative, rispetto a quelli che richiedono invece l’erogazione di prestazioni positive<sup>41</sup>. Si è già infatti esposto in precedenza come la tutela della sfera privata da ingerenze del soggetto pubblico con riferimento a diritti sociali come quello alla salute, al lavoro o alla libertà sindacale, costituiscono riflessi delle originali conquiste liberali con riferimento alle quali le prestazioni di carattere positivo da parte dello Stato rappresentano uno sviluppo ulteriore<sup>42</sup>.

Ma, ad un esame più approfondito, le ragioni di tale differenza non si riconducono alla sola, pur determinante, assenza di un catalogo di diritti come quello presente nella nostra Carta fondamentale. Si ritiene infatti di poter rilevare una ragione ben più profonda, afferente al ruolo della Corte EDU rispetto a quello della Corte costituzionale e che trova fondamento, in realtà, anche nella comparazione tra il testo costituzionale e quello della Convenzione.

Ci si riferisce al fatto che se la Corte costituzionale costituisce l’organo di garanzia di un sistema che, come indicato nei principi della Carta fondamentale (in particolare agli artt. 2 e 3), è volto al perseguimento dell’eguaglianza in senso formale e sostanziale dei propri cittadini a fronte dell’adempimento dei doveri fondamentali del cittadino con l’obiettivo di garantire la coesione sociale nell’ordinamento, tale finalità è del tutto assente nell’ambito della Convenzione e della rispettiva Corte, rivolte piuttosto alla garanzia di un sufficiente minimo di tutela dei diritti fondamentali come sanciti nella Convenzione.

---

<sup>41</sup> Cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 17; salvo i casi, come esposto *supra*, in cui lo Stato garantisca un certo beneficio ed escluda in seguito il beneficiario della prestazione di carattere positivo in via discriminatoria.

<sup>42</sup> Sulla complessa dimensione dei diritti sociali che non si declinano solo in situazioni giuridiche soggettive attive per prestazioni di carattere positivo, ma anche negativo, vedasi ampiamente sub Capitolo I, § par. n. 1 e l’analisi del catalogo di diritti sociali contenuto nella Carta costituzionale § par. n. 1.2.

Un indiscutibile segno di ciò è riscontrabile nello stesso meccanismo di accesso alle due corti: se la questione di costituzionalità può essere sollevata solamente in via incidentale da un organo giurisdizionale e in via principale dal Governo e dalle Regioni ai sensi dell'art. 127 Cost., è chiaro il precipuo intento di garantire la regolarità costituzionale delle leggi per l'intera cittadinanza; ai sensi delle disposizioni della CEDU, invece, la garanzia privilegia puramente la pretesa soggettiva di un individuo, il quale agisce *uti singuli*, contro lo Stato, non come cittadino: la domanda infatti non presuppone il sinallagma tra diritti e doveri che propriamente è sotteso al rapporto di cittadinanza<sup>43</sup>. In questo senso non manca neppure chi ha rilevato che l'intervento da parte della Corte EDU in tema di diritti sociali possa addirittura accentuare gli squilibri presenti all'interno dei singoli Stati ed incidere negativamente sulla loro politica sociale, non essendo posta la Corte di Strasburgo nella condizione di identificare con precisione il soggetto tenuto alla realizzazione del diritto in questione ed essendo scarse la probabilità che chi si trovi in reale stato di bisogno riesca a far pervenire le proprie istanze dinanzi alla Corte EDU<sup>44</sup>.

Da tutto quanto premesso si può ben intendere come la giurisprudenza di Strasburgo non abbia potuto svolgere un ruolo di primo piano nel panorama italiano per quanto riguarda la garanzia dei diritti sociali in bilanciamento con le scelte finanziarie di contenimento della spesa. È tuttavia opportuno completare il discorso delle potenzialità dello strumento convenzionale in tale direzione prendendo spunto da un ordinamento costituzionale molto diverso da quello italiano come quello britannico, privo, come noto, di una carta costituzionale scritta, ma che rappresenta storicamente uno dei primi ordinamenti in Europa che ha garantito ai propri cittadini diritti sociali di prestazione. Negli ultimi anni tali diritti hanno subito un rilevante

---

<sup>43</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 97, l'autore richiama il sinallagma di cui trattano gli inglesi T.H. MARSHALL, T.B. BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>44</sup> Cfr. G. CINELLI, *I "diritti sociali" nella recente giurisprudenza*, cit., p. 9, che riporta anche il punto di vista di chi invece guarda con favore all'estensione della giurisdizione EDU anche ai diritti sociali, in particolare sulla base dell'indivisibilità dei diritti fondamentali.



ridimensionamento principalmente dovuto a politiche di forte austerità economica<sup>45</sup>, che si aggiungono peraltro alle incertezze determinate dalla *Brexit*<sup>46</sup>.

Ebbene, vi sono elementi per ipotizzare che la combinazione di questi fattori possa valorizzare il ruolo della CEDU e della giurisprudenza di Strasburgo nella tutela giurisdizionale dei diritti sociali ed economici all'interno dell'ordinamento britannico. In particolare, il ruolo svolto dalla CEDU emerge sotto un duplice aspetto: sia da un punto di vista metodologico, nella possibilità di far maggior affidamento alla *declaration of incompatibility* delle leggi nazionali rispetto alla CEDU da parte della Corte Suprema (che, come noto, non ha i tipici poteri di *judicial review* delle corti costituzionali dell'Europa continentale)<sup>47</sup>, sia nel senso di arricchire il sindacato della Corte Suprema stessa attraverso nuovi strumenti provenienti dalla giurisprudenza di Strasburgo e dal dialogo tra le due corti.

Pronunce della Corte EDU come quelle nei casi *Stec c. Regno Unito*<sup>48</sup>, riguardante la differenziazione di trattamento di assistenza economica tra uomo e donna, ha fornito il sindacato della Corte Suprema britannica del “*manifestly without reasonable foundation test*”, ovvero di uno strumento volto a determinare la legittimità del bilanciamento dei diritti, idoneo a garantire uno scrutinio che si inserisce all'interno del più ampio test di proporzionalità: in particolare nel preliminare interrogativo se l'obiettivo perseguito da un certo provvedimento sia abbastanza importante da determinare il sacrificio di un altro diritto tutelato dall'ordinamento<sup>49</sup>.

Il confronto con un ordinamento sì peculiare, in quanto privo di una carta costituzionale scritta, ma che presenta però delle analogie nelle difficili

---

<sup>45</sup> Ci si riferisce al *government austerity programme* già intrapreso a seguito della crisi finanziaria globale del 2008, sugli iniziali effetti benefici di tale politica cfr. A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI *Austerità*, cit., pp. 202-208.

<sup>46</sup> F. FRANCARIO, *La tutela dei diritti post Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 16/2017.

<sup>47</sup> Potere per la verità condiviso con tutte le Corti superiori a partire dalla *High Court*.

<sup>48</sup> ECHR, *Stec et al. v. United Kingdom.*, 12.4.2006.

<sup>49</sup> Per considerazioni più approfondite sull'apporto della giurisprudenza EDU nei confronti dell'ordinamento britannico sia consentito rimandare a B.A. MASSO, *Diritti sociali ed economici nel Regno Unito all'epoca della Brexit e di austerità: la critica del Presidente della Corte Suprema*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, il Mulino, 1/2020, pp. 273-280.

decisioni da adottare onde garantire l'ordine dei conti e la tutela delle prestazioni, consente di apprezzare le potenzialità dello strumento convenzionale europeo per la tutela dei diritti fondamentali anche nel senso di costituire una difesa per i diritti sociali ed economici.

### **1.1.1 L'apporto della Carta sociale europea (CSE)**

Si è già rilevato come il Consiglio d'Europa non sia rimasto del tutto insensibile alle esigenze di colmare il vuoto lasciato dalla Convenzione in tema di tutela dei diritti sociali, arrivando all'approvazione della Carta sociale europea nel 1961, documento rivisto nel 1996<sup>50</sup>, data sino alla quale tale Carta ha avuto scarsi risvolti sostanziali. Al fine di completare l'analisi della garanzia dei diritti sociali nell'ambito del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali, è a questo punto opportuno trattare sinteticamente dell'apporto del suddetto documento, il quale, pur nelle peculiarità che si intendono evidenziare nel presente paragrafo, costituisce una fonte che richiama direttamente gran parte dei diritti sociali rinvenibili nelle carte costituzionali dell'Europa continentale<sup>51</sup>, seppur espressi

---

<sup>50</sup> È infatti in questa data che viene stipulata nella forma di trattato internazionale una nuova versione della Carta che riunisce in un solo strumento tutti i diritti garantiti dalla Carta del 1961 e dai Protocolli addizionali del 1988 e del 1995. Come indicato da F. OLIVERI, *La Carta sociale europea*, cit., pp. 510 e ss., in occasione della Conferenza di Granada del 1987, erano state espresse dal segretario generale del Consiglio d'Europa e di altri membri dell'organizzazione l'insoddisfazione per la condizione di sostanziale subalternità della Carta rispetto alla Convenzione, documento della quale avrebbe dovuto costituire un corrispettivo per i diritti sociali. Da lì viene intrapreso il percorso di riforma e rilancio della Carta sociale europea, la quale è entrata in vigore in data 1 luglio 1999 a seguito di almeno tre ratifiche, ad oggi sono nove gli Stati firmatari che non hanno ancora ratificato la Carta; per l'analisi dei suoi contenuti cfr. R. BRILLAT, *La protezione dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea. Da Roma '90 a Roma 2000: dieci anni di cambiamenti per la Carta*, in AA.VV., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 187 e ss.

<sup>51</sup> Idem, sono contenuti nella Carta i diritti al lavoro; ad eque condizioni di lavoro; alla sicurezza e all'igiene sul lavoro; ad un'equa retribuzione; i diritti sindacali; alla negoziazione collettiva; delle lavoratrici madri ad una tutela; alla protezione della salute; alla sicurezza sociale; all'assistenza sociale e medica; ad usufruire di servizi sociali; delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità; della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica; dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza; alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso; all'informazione ed alla consultazione e a partecipare alla determinazione

attraverso disposizioni di principio con un carattere prescrittivo di gran lunga minore<sup>52</sup>.

La Carta sociale ha storicamente patito - e non è errato affermare che continui a patire ancora oggi - una condizione di effettiva inferiorità rispetto alla CEDU: lo stesso ingresso nel Consiglio d'Europa è subordinato alla ratifica della Convenzione, ma non anche della CSE, asseverando in questo modo il minor impatto sugli ordinamenti nazionali della medesima<sup>53</sup>. La dottrina ne ha sottolineato la sua condizione di subalternità definendola in modo alquanto emblematico quale “Carta di serie B” o “Cenerentola” rispetto alla CEDU<sup>54</sup>, non solo a cagione della rispettive vicende e formulazione, ma soprattutto perché è priva di un organo giurisdizionale di tutela come la Corte di Strasburgo, deputando il presidio della CSE ad un Comitato Europeo dei Diritti Sociali privo dei poteri riconosciuti alle giurisdizioni europee<sup>55</sup>.

---

ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro; ad una tutela in caso di licenziamento; alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del loro datore di lavoro; alla dignità sul lavoro; all'informazione ed alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi; alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale; all'abitazione; alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale; alla protezione contro le molestie sessuali ed alle altre forme di molestie; diritti dei lavoratori aventi delle responsabilità familiari all'uguaglianza di opportunità e di trattamento.

<sup>52</sup> Tale carattere “programmatico” della Carta si alterna in modo ambiguo ad affermazioni che richiamano il principio di effettività dei diritti, ciò può essere già rinvenuto nelle parole introduttive della Parte I del documento, ove si afferma che “[l]e Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale ed internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi”. In termini critici sull'interpretazione delle disposizioni della Carta quali norme programmatiche non del tutto vincolanti cfr. F. OLIVERI, *La Carta sociale europea*, cit., pp. 523 e ss., l'autore non manca di sottolineare puntualmente come la non diretta giustiziabilità delle disposizioni coinvolga in realtà pressoché tutte le norme derivanti da fonti internazionali.

<sup>53</sup> Cfr. C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali*, cit., p. 497 e ss., l'autore ribattezza, rispetto alla Convenzione, “sorella povera” la Carta sociale, documento che evidentemente “viaggia ad una differente velocità”.

<sup>54</sup> Cfr. G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 4; cfr. A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in AA.VV., *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria*, 26 febbraio 2016, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, in particolare pp. 12 ss. e 16 ss.

<sup>55</sup> Prima del 1998 denominato “Comitato di esperti indipendenti”, è disciplinato ai sensi dell'art. 25, Parte IV, della Carta sociale europea come emendata dal Protocollo di Torino

Oltre ad esaminare i rapporti inviati dagli Stati membri al Consiglio con riferimento alle disposizioni accettate<sup>56</sup> e ad emettere quindi le relative conclusioni<sup>57</sup>, il Comitato, a differenza della Corte EDU, decide sui reclami collettivi presentati da organizzazioni internazionali e nazionali non governative riconosciute: pertanto a differenza di quanto accade davanti alla Corte EDU il reclamo non può essere sollevato dal singolo<sup>58</sup>. Tale reclamo viene quindi esaminato nel contraddittorio tra le parti interessate, la decisione nel merito viene poi comunicata alle parti e al Comitato dei ministri tramite un rapporto, sulla base del quale quest'ultimo può adottare una raccomandazione o una risoluzione, con evidenti differenze dunque rispetto alla procedura giurisdizionale della Corte di Strasburgo<sup>59</sup>.

---

del 1991: “1. Il Comitato di esperti indipendenti [oggi il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, n.d.a.] consiste di almeno nove [su decisione del Comitato dei Ministri, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali si compone di quindici membri, n.d.a.] membri eletti dall'Assemblea parlamentare [i membri del Comitato europeo dei diritti sociali sono ancora eletti dal Comitato dei Ministri] a maggioranza dei votanti da un elenco di esperti della massima integrità e di riconosciuta competenza in questioni sociali nazionali ed internazionali, nominati dalle Parti contraenti. Il numero esatto dei membri sarà determinato dal Comitato dei Ministri. 2. I membri del Comitato saranno eletti per un periodo di sei anni. Essi possono presentarsi, per essere rieletti, una volta sola. 3. Un membro del Comitato di esperti indipendenti eletto per sostituire un membro il cui periodo di carica non è scaduto, rimarrà in carica per il rimanente periodo di carica del suo predecessore. 4. I membri del Comitato partecipano nella loro capacità individuale. Per tutto il periodo del loro incarico essi non potranno svolgere alcuna funzione incompatibile con i criteri di indipendenza, di imparzialità e di disponibilità inerenti al loro incarico”.

<sup>56</sup> Ai sensi dell'art. 21, Parte IV della Carta sociale europea.

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art. 24.

<sup>58</sup> Secondo la disciplina contenuta nel Protocollo Addizionale alla Carta del 1995, legittimate a presentare reclami collettivi ai sensi dell'art. 1 del Protocollo sono in particolare “a. le organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori di cui al paragrafo 2 dell'articolo 27 della Carta; b. altre organizzazioni internazionali non governative dotate di uno statuto consultivo al Consiglio d'Europa ed iscritte nella lista stabilita a tal fine dal Comitato governativo; c. le organizzazioni nazionali rappresentative di datori di lavoro e di lavoratori dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo”. Il medesimo Protocollo fornisce poi la disciplina procedurale per la presentazione dei reclami e per le relative decisioni.

<sup>59</sup> Come nota C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali*, cit., p. 498, le differenze con il sistema di protezione convenzionale sono notevoli. Non solo la procedura davanti al Comitato non ha carattere strettamente giurisdizionale, ma le conseguenze di una violazione non vanno formalmente oltre la raccomandazione o la risoluzione indirizzate allo Stato inadempiente. È pur vero che la vincolatività delle decisioni del Comitato non si distingue da quella delle decisioni della Corte EDU, seppur contraddistinte da procedure diverse di controllo: si rammenta infatti che le sentenze di Strasburgo pongono a carico degli Stati che abbiano commesso una violazione accertata dalla Corte l'obbligo di adottare misure specifiche volte al superamento della stessa, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1 CEDU. La supervisione dell'adozione di tali misure è competenza del Comitato dei Ministri e laddove lo Stato risulti gravemente inadempiente, il Comitato può in *extrema ratio* decidere

Una effettiva condizione d'inferiorità della Carta sociale rispetto alla Convenzione ne ha determinato nel complesso un riflesso di gran lunga minore nei richiami della Corte costituzionale o della stessa Corte di Giustizia europea. Tuttavia specialmente negli anni della crisi sono riscontrabili elementi - sia nel tenore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali, sia all'interno della stessa giurisprudenza costituzionale - che ne denotano un'accresciuta importanza ed un rafforzamento del proprio ruolo<sup>60</sup>.

Negli anni più duri della crisi e delle più incisive misure di austerità economica nei confronti di alcuni paesi europei, il Comitato, molto più della Corte EDU e della Corte di Giustizia, ha saputo tenere alto il livello di godimento dei diritti sociali, impedendo una tutela al ribasso dei medesimi e garantendone anzi una tutela più favorevole<sup>61</sup>.

Gli esempi sono noti, ci si riferisce in particolare alle pronunce relative ai reclami collettivi presentati contro le misure di forte austerità che la Grecia è stata costretta ad adottare per adeguarsi ai *memorandum* della Troika tra il 2010 e il 2011<sup>62</sup>. Misure in gran parte rivolte ad una draconiana riforma del sistema previdenziale e ritenute confliggere con l'art. 12 della Carta europea dei diritti sociali relativo alla sicurezza sociale, in quanto in contrasto con il principio di proporzionalità combinato con il principio di non regressione di cui all'appena menzionata disposizione.

Il Comitato europeo dei diritti sociali è chiaro: tali misure di austerità economica non sembrano infatti seguire un'adeguata istruttoria legislativa che tenga conto dell'impatto sui gruppi sociali più vulnerabili, ma sembrano perseguire acriticamente obiettivi di finanza pubblica imposti dalle rigide condizionalità imposte dalla Troika, senza la necessaria verifica relativa alla disponibilità di misure alternative idonee a perseguire l'interesse generale

---

di sospenderlo dalla rappresentanza nel Consiglio d'Europa o di invitarlo a ritirarsi; cfr. G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in Rivista AIC, n. 2/2016, p. 1 e ss.

<sup>60</sup> Cfr. *ibidem* vengono puntualmente richiamati esempi in cui le pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali ha determinato rilevanti cambiamenti legislativi, amministrativi e giudiziari nei paesi destinatari.

<sup>61</sup> G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 18.

<sup>62</sup> Vedasi Capitolo II, par. n. 1; i reclami sono nn. 65 e 66/2011 e dal n. 76 al n. 80/2012, tali reclami hanno determinato decisioni che possono definirsi "gemelle"

con minore sacrificio dei diritti sociali e individuali coinvolti<sup>63</sup>. In una prospettiva più generale le misure di austerità non solo costringono di fatto alla lesione di diritti sociali come quello alla salute, alla sicurezza sociale e ai servizi sociali, costringendo così i lavoratori dipendenti a farsi carico delle conseguenze della crisi con un peso ingiustamente eccessivo, ma producono anche effetti prociclici idonei ad aggravare la crisi stessa, appesantendo il carico dei sistemi sociali con rilevanti perdite di risorse<sup>64</sup>.

Nelle suddette pronunce, il Comitato, confutando quelle che erano le posizioni difensive del governo ellenico, afferma che l'esigenza di ottemperare ad obblighi internazionali, come quelli imposti dalla Troika, non possa esimere lo Stato membro dal rispetto della CSE e, per quanto la grave situazione in cui versa il paese non consenta di mantenere il medesimo regime di protezione sociale, il governo greco doveva tenere conto delle "legittime aspettative" dei beneficiari del trattamento previdenziale, nonché dell'impegno "a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale" e "ad adoperarsi per

---

<sup>63</sup> Vedasi in particolare la decisione del reclamo n. 76 del 2012, ai p.ti 79 e 80: "[e]ven taking into account the particular context in Greece created by the economic crisis and the fact that the Government was required to take urgent decisions, the Committee furthermore considers that the Government has not conducted the minimum level of research and analysis into the effects of such far-reaching measures that is necessary to assess in a meaningful manner their full impact on vulnerable groups in society. Neither has it discussed the available studies with the organisations concerned, despite the fact that they represent the interests of many of the groups most affected by the measures at issue", inoltre "[a]s a result, the Committee considers that it has not been discovered whether other measures could have been put in place, which may have limited the cumulative effects of the contested restrictions upon pensioners"; cfr. G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali*, cit., p. 8 e p. 14; C. MARCHESE, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali*, cit., pp. 1 e ss.;

<sup>64</sup> Vedasi il p.to 18 della decisione sul reclamo 65/2011: "[t]he Committee considers that a greater employment flexibility in order to combat unemployment and encourage employers to take on staff, should not result in depriving broad categories of employees, particularly those who have not had a stable job for long, of their fundamental rights in the field of labour law, protecting them from arbitrary decisions by their employers or from economic fluctuations. The establishment and maintenance of such rights in the two fields cited above is indeed one of the aims the Charter. In addition, doing away with such guarantees would not only force employees to shoulder an excessively large share of the consequences of the crisis but also accept pro-cyclical effects liable to make the crisis worse and to increase the burden on welfare systems, particularly social assistance, unless it was decided at the same time to stop fulfilling the obligations of the Charter in the area of social protection".

elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale” di cui all’art. 12, par. 2 e 3 della Carta<sup>65</sup>.

Il Comitato dunque afferma l’ammissibilità di misure di austerità volte a salvaguardare il bilancio, la cui tenuta è sicuramente un interesse pubblico meritevole di bilanciamento con il diritto alla sicurezza sociale, tuttavia è necessario rispettare il principio di proporzionalità senza tradursi nell’accollamento degli effetti della crisi sui gruppi sociali più vulnerabili<sup>66</sup>.

Le decisioni del Comitato si distinguono per non fermarsi a mere affermazioni di principio, ma per essere in realtà alquanto precise e risolutive, indicando anche criteri sulla base dei quali giudicare la legittimità delle misure di austerità: “a) la natura delle modifiche introdotte (ambito di applicazione, condizioni per concedere le prestazioni, livello delle prestazioni, durata del servizio, ecc.); b) le ragioni delle modifiche e il quadro della politica sociale ed economica in cui esse si inseriscono; la loro rilevanza (le categorie e il numero delle persone coinvolte, la quantità delle prestazioni prima e dopo le modifiche); c) la necessità della riforma e la sua

---

<sup>65</sup> Si fa riferimento in particolare alla decisione nel merito scaturente dal reclamo n. 80 del 2012, punto n. 64: “[h]owever, the Committee considers that, even when reasons pertaining to the economic situation of a state party make it impossible for a state to maintain their social security system at the level that it had previously attained, it is necessary by virtue of the requirements of Article 12§3 for that state party to maintain the social security system on a satisfactory level that takes into account the legitimate expectations of beneficiaries of the system and the right of all persons to effective enjoyment of the right to social security. This requirement stems from the commitment of state parties to ‘endeavour to raise progressively the system of social security to a higher level’ which is expressly set out in the text of Article 12§3, and is distinct from the requirement set out in the last part of Article 12§2 to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that required for ratification of the European Code of Social Security [...]”.

<sup>66</sup> Cfr. p.to 66: “In this context, the Committee has explicitly considered that restrictions or limitations to rights in the area of social security were compatible with the Charter in so far as they appeared necessary to ensure the maintenance of a given system of social security [...] and did not prevent members of society from continuing to enjoy effective protection against social and economic risks. The Committee has also concluded that in view of the close relationship between the economy and social rights, the pursuit of economic goals is not incompatible with Article 12. It has considered that the contracting parties may consider that the consolidation of public finances, in order to avoid mounting deficits and debt interest, constitutes a means of safeguarding the social security system [...]. It has in particular considered that the adoption of measures aiming to ensure the financial viability of pension schemes, regard being had to demographic trends and the employment situation, may come within this field [...]. It has likewise stated that new financing methods conducive to greater solidarity may be introduced within this context without this contravening the Charter [...]”

adeguatezza alla situazione che l'ha determinata, cioè agli obiettivi perseguiti; d) l'esistenza di misure di assistenza sociale destinate alle persone che vengono a trovarsi in stato di bisogno in conseguenza delle modifiche introdotte; e) i risultati ottenuti con esse"<sup>67</sup>. I parametri forniti dal Comitato sono del tutto concreti: un ulteriore esempio è quello dell'affermazione per cui il reddito degli anziani, gruppo sensibile, non deve essere inferiore alla soglia di povertà, fissata al 50% del reddito medio, adattato e calcolato sulla base della soglia di rischio di povertà stabilita da EUROSTAT<sup>68</sup>. Affermazioni di tal fatta sono la riprova del fatto che il Comitato identifica, non in modo dissimile dalle corti costituzionali nazionali, un vero e proprio "nucleo fondamentale" di tutela sociale che non può essere violato per quanto le condizioni economico-finanziarie denotino un carattere straordinario.

Gli esempi delle decisioni appena citate permettono di intendere il ruolo prevalente per la tutela dei diritti sociali rispetto alla giurisprudenza nello stesso periodo della Corte di Strasburgo, che, pur pronunciandosi su fattispecie del tutto analoghe, si è dimostrata ben più restia a censurare le misure di austerità governative ed ha, al contrario, riconosciuto un ampio "margine d'apprezzamento" agli Stati coinvolti<sup>69</sup>.

Si attesta quindi un forte arricchimento del ruolo della Carta sociale europea anche a fronte di decisive pronunce della Corte costituzionale che hanno riconosciuto il valore di parametro interposto - seppur con essenziali differenze rispetto alla CEDU e di cui si renderà dovuto conto - alle disposizioni contenute nella Carta sociale europea, le pronunce nn. 120 e

---

<sup>67</sup> Tradotto dal testo inglese al p.to 67.

<sup>68</sup> Cfr. p.to 69; cfr. G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali*, cit., p. 12.

<sup>69</sup> Cfr. *ibidem*, p. 15, l'autore richiama in modo pertinente la pronuncia ECHR, *Koufaki & Adedy v. Greece* del 7.5.2013, criticabile sotto più punti di vista, in particolare nel non tentare di identificare degli standard di tutela omologhi a quelli fissati dal Comitato europeo dei diritti sociali con riferimento alle medesime misure di austerità. La Corte EDU sembra bensì essersi appiattita passivamente alle scelte prese dal governo ellenico senza neppure garantire una tutela attraverso l'interpretazione estensiva delle norme convenzionali come già visto *supra*.



194 del 2018<sup>70</sup>. Tali sentenze rappresentano un'apertura inedita per la Corte costituzionale, che storicamente aveva raramente richiamato la CSE nell'esercizio delle proprie funzioni, anche a fronte del determinante fatto che gli stessi giudici rimettenti ne avevano di rado richiamato la violazione<sup>71</sup>.

In altri termini le suddette pronunce meritano una particolare attenzione poiché, per la prima volta, le disposizioni della CSE vengono invocate quali parametri interposti di costituzionalità, ai sensi dell'art. 117 co. I Cost., similmente a quanto già accaduto per le disposizioni della CEDU con le sentenze gemelle del 2007. È bene rimarcare che non si tratta certo della prima volta in cui la Corte costituzionale richiama le disposizioni della CSE: in passato tuttavia tale riferimento si era limitato a brevi cenni, la Carta sociale era rimasta evidentemente “sullo sfondo” della motivazione, svolgendo di fatto un ruolo del tutto marginale<sup>72</sup>. Per esempio anche la sentenza n. 178 del 2015, analizzata in precedenza, richiama la CSE<sup>73</sup>, ma anche in questo caso il rimando si risolve in un semplice richiamo *ad adiuvandum*, un mero ausilio interpretativo *ad abundantiam*<sup>74</sup>.

È solo con le pronunce del 2018 che la Carta sociale “balza in primo piano”<sup>75</sup>, fornendo finalmente alla Corte l'occasione concreta per esprimersi in ordine all'*an* ed al *quomodo* dell'idoneità della Carta sociale europea ad

---

<sup>70</sup> Ex multis C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2018, pp. 905 e ss.; L. MADAU, *Il parametro “esterno” offusca il parametro “interno”. Note a margine della sent. n. 120 del 2018 della Corte costituzionale*, in Diritto e società, n. 2/2018, pp. 323 e ss.; G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in Consulta online, n. 2/2020, pp. 435 e ss.; G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea*, cit.; E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2019, pp. 116 e ss.; L. PANELLA, *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 cost. revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in Ordine internazionale e diritti umani, marzo 2020, pp. 26 e ss.

<sup>71</sup> C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in Federalismi.it, n. 4/2019, p. 11.

<sup>72</sup> Cfr. B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in Federalismi.it, n. 17/2017, pp. 6 e ss.

<sup>73</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 16.

<sup>74</sup> C. LAZZARI, ult. op. cit., p. 12.

<sup>75</sup> C. SALAZAR, *La Carta sociale europea*, cit., p. 905.

assurgere a parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale<sup>76</sup>. Ad inaugurare un tale utilizzo della CSE nella giurisprudenza costituzionale è appunto la sentenza n. 120 del 2018: il caso trae origine dalle ordinanze del Consiglio di Stato<sup>77</sup> e del TAR Veneto<sup>78</sup>, le quali sollevavano questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma II del Codice dell'ordinamento militare per contrasto con l'art. 117, I comma Cost., in relazione agli articoli 11 (che tutela la libertà di riunione e associazione) e 14 (divieto di discriminazione) CEDU e, per l'appunto, all'art. 5, paragrafo unico, terzo periodo, della Carta sociale europea, il quale statuisce, con riferimento ai diritti sindacali sanciti nella disposizione, che “[i]l principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale”.

La Consulta ha accolto la questione sollevata<sup>79</sup> e, al di là degli argomenti di merito<sup>80</sup>, destano particolare interesse le riflessioni svolte con riferimento alla CSE. Relativamente infatti alla questione di ammissibilità di tale parametro interposto, la Corte riconosce che la CSE presenta “spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU”. Se la Convenzione costituisce infatti un sistema di tutela dei diritti civili e politici fondamentali, la CSE ne rappresenta il naturale completamento sul piano sociale e, come tale, deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, I co. Cost.<sup>81</sup>. A detta della

---

<sup>76</sup> L. MADAU, *Il parametro “esterno” offusca il parametro “interno”*, cit., p. 334.

<sup>77</sup> Precisamente la ord. n. 111 del 2017.

<sup>78</sup> Ord. n. 198 del 2017.

<sup>79</sup> La Corte dichiara infatti “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»”.

<sup>80</sup> Per completezza è da rilevare che sussisteva un precedente al riguardo, la sentenza n. 449 del 1999 con cui la Consulta aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità, sollevata dall’ordinanza del Consiglio di Stato 2 giugno 1998, n. 837 in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, comma 3, Cost., dell’art. 8, comma 1, l. 11 luglio 1978, n. 382 (*Norme di principio sulla disciplina militare*), di egual tenore rispetto alle previsioni contenute nel d.lgs. n. 66/2010, che lo ha abrogato. La pronuncia in esame tuttavia può contare su nuovi parametri che modificano sostanzialmente il quadro.

<sup>81</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 10.1.

Consulta, pertanto, la Carta sociale è accomunata alla Convenzione per il fatto di costituire un vincolo per lo Stato aderente, inoltre si caratterizza, al pari della CEDU, per una impostazione sostanzialmente costituzionale, diretta alla implementazione dei diritti sul versante sociale<sup>82</sup>.

Come tale la Corte precisa, non dissimilmente a quanto già statuito per la fonte convenzionale, che la CSE è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune, ma richiede bensì l'intervento della stessa Corte costituzionale, a cui va sollevata la questione di legittimità costituzionale - per violazione del I comma dell'art. 117 Cost. - della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta<sup>83</sup>. In questo senso è possibile leggere un chiaro "accentramento" della Corte costituzionale con riferimento alle questioni originate da conflitti tra diritto convenzionale e diritto interno<sup>84</sup>.

La motivazione della sentenza, per quanto certamente originale nei termini preannunciati, sembrerebbe però porre alcune rilevanti "attenuazioni" alla portata innovativa della pronuncia per quanto riguarda il valore della Carta<sup>85</sup>. L'art. 5 CSE, infatti, è ammesso quale parametro interposto nella misura in cui questo si contrassegna per un "contenuto puntuale", ovvero si distingue dalla struttura tipica della CSE che "si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva", e come tale, argomenta la Corte, ha un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU<sup>86</sup>.

Con le suddette affermazioni è evidente che la Corte sembrerebbe voler confermare - in continuità con la tradizione della sua giurisprudenza trattata nei capitoli precedenti - il carattere di attuazione progressiva dei diritti

---

<sup>82</sup> G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU*, cit., p. 438; a detta di C. SALAZAR, *La Carta sociale europea*, cit., p. 905, le due fonti internazionali "entrambe sembrano perciò godere, rispetto agli altri trattati, di una *preferred position*, che si manifesta nello *status* di fonte interposta *coperta* dell'art. 117, comma 1, Cost."

<sup>83</sup> *Considerato in diritto* n. 10.1.

<sup>84</sup> Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in Consulta online, n. 3/2018, p. 558; cfr. E. MALFATTI, *La CEDU come parametro*, cit., p. 139.

<sup>85</sup> Cfr. G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea*, cit., p. 7.

<sup>86</sup> Vedasi p.ti. nn. 10.1 e 10.2 *Considerato in diritto*.

sociali con particolare riferimento al loro costo<sup>87</sup>. Inoltre il richiamo al “contenuto puntuale” della disposizione in questione lascerebbe presagire la distinzione tra norme per l’appunto “puntuali”, idonee a costituire parametro interposto di costituzionalità, e norme di carattere “programmatico”, che non sono invece suscettibili di rivestire tale ruolo<sup>88</sup>.

L’innovatività della sentenza è poi ulteriormente temperata da una fondamentale differenza “applicativa” tra la fonte convenzionale e quella della CSE che la motivazione della pronuncia non manca di sottolineare<sup>89</sup>: se con riferimento alle disposizioni CEDU la Corte costituzionale - in particolare con la sentenza n. 348 del 2007 - aveva riconosciuto alla Corte di Strasburgo il ruolo di interprete esclusivo, conseguendone il dovere, anche da parte del Giudice delle leggi, di applicare le norme CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo, o meglio, da una giurisprudenza “consolidata nel tempo” della Corte EDU, come precisato dalla sentenza n. 49 del 2015<sup>90</sup>, lo stesso non può dirsi per la CSE e le pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali.

---

<sup>87</sup> Tale attuazione progressiva impone “una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione”; cfr. G.E. POLIZZI, ult. op. cit., p. 7.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>89</sup> Cfr. G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU*, cit., p. 439.

<sup>90</sup> La sentenza è nota: questa dichiara inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di Cassazione dell’art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), nella parte in cui vieta di applicare la confisca urbanistica “nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi”, la disposizione impugnata stabilisce che “[l]a sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite”. A detta del giudice remittente, tuttavia, a fronte della giurisprudenza di Strasburgo (in particolare alla luce del caso *Varvara contro Italia*), la norma impugnata avrebbe assunto il significato che è preclusa la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva, pertanto la misura non potrebbe perciò essere più adottata quando il reato è prescritto, e nonostante sia stata, o possa venire, incidentalmente, accertata la responsabilità personale di chi è soggetto alla confisca. La Consulta precisa, richiamando la giurisprudenza del 2007, che se è riconosciuto il fatto che spetta alla Corte EDU “l’ultima parola” sull’interpretazione della Convenzione, la quale vive pertanto nella dimensione ermeneutica data dai giudici di Strasburgo, lo stesso non vale per la legge nazionale. In altri termini i giudici comuni non sono passivi recettori di un comando esegetico impartito dalla Corte EDU, ma sono bensì sottoposti alla sola legge ai sensi dell’art. 101 Cost. Il dovere del giudice di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU è ovviamente subordinato al prioritario compito di adottare un’interpretazione della norma costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU. In realtà, in questo caso, la Corte costituzionale

La Corte richiama al riguardo alcuni argomenti di carattere “testuale”, in particolare l’assenza, nella CSE e nel Protocollo addizionale alla Carta sociale europea, che istituisce e disciplina il sistema dei reclami collettivi, di disposizioni come quella di cui all’art. 32, paragrafo 1 CEDU, secondo cui “[l]a competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l’interpretazione e l’applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa [...]”, o di norme come quella all’art. 46 CEDU, ove si afferma che “[l]e Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”, disposizione che fonda l’autorità di *res iudicata* delle sentenze rese dalla Corte EDU relativamente allo/agli Stato/Stati in causa ed alla controversia decisa dalla Corte stessa<sup>91</sup>.

La conseguenza è che al Comitato europeo dei diritti sociali non è riconosciuto il ruolo di esclusivo interprete delle disposizioni della CSE, “le pronunce del Comitato, pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se [...] l’interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali”<sup>92</sup>.

Pur riconoscendo quindi alla CSE un ruolo “speciale” tra le fonti internazionali, la Corte costituzionale si smarca da qualunque vincolo interpretativo, riservandosi la possibilità di interfacciarsi con il Comitato europeo dei diritti sociali con ben maggiore libertà rispetto ai rapporti

---

argomenta in armonia con quanto espresso nella sentenza *Varvara*, ritenendo sufficiente l’accertamento della responsabilità con sentenza per applicare la sanzione e non necessariamente una sentenza di condanna. Desti particolare interesse tuttavia quanto la Corte esprime con riferimento al dovere, da parte del giudice nazionale, di non poter ignorare l’interpretazione della Corte EDU una volta che la giurisprudenza si sia “consolidata in una certa direzione”: per la Consulta corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo. Quest’ultimo, riconosciuto sulla base dell’art. 117, primo comma, deve coordinarsi con l’art. 101 Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest’ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. È in quest’ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l’obiettivo di certezza e stabilità del diritto. Di conseguenza è “solo un ‘diritto consolidato’, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo”.

<sup>91</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 13.4.

<sup>92</sup> Idem.

caratterizzanti il dialogo con la Corte EDU<sup>93</sup>. Non è scorretto ricondurre tale rilevante differenza interpretativa tra la CSE e la CEDU al fatto che il Comitato non costituisce un organo giurisdizionale, pertanto la Corte costituzionale può solo richiamare le sue decisioni senza riconoscere alcun vincolo interpretativo alle disposizioni della Carta, che divengono quindi sì parametro di costituzionalità interposta, ma nel significato attribuito dalla Consulta stessa<sup>94</sup>.

Da tali considerazioni ne esce anche un ruolo ancora più accentratore della Corte costituzionale ed un ruolo alquanto circoscritto per i giudici comuni, sicuramente molto più ristretto rispetto alla fonte convenzionale. I giudici nazionali, infatti, non sono tenuti a includere la Carta nel significato ad essa attribuito dal Comitato tra i materiali che orientano l'interpretazione delle leggi: qualora quindi sia ricavabile una tutela più intensa dei diritti in gioco da parte della CSE rispetto a quella elargita dalle previsioni nazionali, essi devono comunque arrestare il giudizio e sollevare la questione di costituzionalità<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. E. MALFATTI, *La CEDU come parametro*, cit., p. 140.

<sup>94</sup> Cfr. G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea*, cit., p. 11, in coerenza con la giurisprudenza già *supra* esaminata della Corte EDU sui diritti sociali, si può concordare con l'autore nel momento in cui afferma che è auspicabile che la CSE sia dotata in futuro di un organo giurisdizionale che vigili sulla sua osservanza da parte degli Stati aderenti e questo peraltro sarebbe coerente con il principio di indivisibilità fra i diritti civili e i diritti sociali; in caso contrario infatti, si certificherebbe la continuazione dello stato di minorità dei diritti sociali rispetto a quelli civili e politici sul piano internazionale cfr. quanto argomentato da L. PANELLA, *La Carta Sociale Europea come parametro*, cit., p. 36, per la quale le sentenze del 2018 continuano nel solco della prassi per cui i diritti sociali rappresentano un *minus*, rispetto ai diritti civili, attribuendo alla Carta sociale europea, nel nostro ordinamento, una efficacia "condizionata", in totale asimmetria sia con l'art. 117, co. 1 della Costituzione, sia con il valore dell'ordine di esecuzione di un trattato come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale. Le medesime sentenze dimostrerebbero un *self restraint* della Consulta ad affermare una assoluta parità delle Convenzioni internazionali come parametro di legittimità costituzionale.

<sup>95</sup> C. SALAZAR, *La Carta sociale europea*, cit., p. 907; interessante richiamare quanto rilevato da C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro*, cit., p. 16, che rimarca come un tentativo di valorizzare le pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali attraverso il quadro delle regole sull'interpretazione dei Trattati contenute nella Convenzione di Vienna del 1969 sia stato proposto dalla stessa ordinanza di remissione del Consiglio di Stato, per il quale l'interpretazione "è rimessa al singolo Giudice nazionale, che vi procederà secondo i criteri propri dell'interpretazione dei trattati (art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa in Vienna il 23 maggio 1969 e resa esecutiva in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, che, peraltro, assegna rilievo interpretativo, oltre che a 'testo, preambolo ed allegati' dell'accordo, anche ad 'ogni strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e

Con riferimento alla possibilità di utilizzare le disposizioni della CSE come parametro di costituzionalità interposto, la successiva sentenza n. 194 del 2018 si pone in continuità con la decisione appena esaminata, fornendo per la verità ulteriori spunti di riflessione che lascerebbero presagire maggiore autonomia per le norme della CSE e più ampie aperture verso le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali.

Con tale decisione la Corte costituzionale ha dichiarato, tra le altre, l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui determinava l'indennità in un "importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio", ancorando così il criterio di determinazione dell'indennità alla sola anzianità di servizio e rendendola sostanzialmente "rigida" e "uniforme" per tutti i lavoratori con la stessa anzianità, così da farle assumere i connotati di una liquidazione "forfetizzata e standardizzata" del danno derivante al lavoratore dall'ingiustificata estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato. La Consulta ha rilevato un ulteriore profilo d'illegittimità della suddetta norma nella violazione degli articoli 76 e 117, I co., della Costituzione, in relazione all'articolo 24 della Carta sociale europea, secondo cui, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, le parti contraenti si impegnano a riconoscere "il diritto dei lavoratori, licenziati senza un valido motivo, a un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione"<sup>96</sup>.

Merita di essere evidenziato che, se con la sentenza n. 120 del 2018 la disposizione della CSE era stata richiamata evidenziando la sua sostanziale corrispondenza con l'omologa disposizione della CEDU, con la decisione n. 194 la disposizione della CSE sembra essere valutata secondo una sua autonoma portata<sup>97</sup>. Desta inoltre interesse il richiamo della Corte ad una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, il quale ha chiarito che

---

accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato', quale ben può essere la pronuncia di un organo, come il citato Comitato Europeo dei Diritti Sociali, specificamente previsto dal trattato al precipuo fine di verificarne l'effettivo rispetto da parte dei Paesi membri, sia pure con carattere non vincolante)".

<sup>96</sup> Vedasi *Considerato in diritto* n. 14.

<sup>97</sup> G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU*, cit., p. 441.

l'indennizzo in questione è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e tale da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente<sup>98</sup>. In proposito la Corte ricorda la precedente decisione n. 120 con riferimento all' idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell'art. 117, I co., Cost. e all'autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali.

Secondo alcuni il “diverso linguaggio” utilizzato dalla sentenza n. 194 con riguardo alla fonte della Carta sociale parrebbe meglio supportare l'idea che il ragionamento, svolto dalla Corte con riferimento al valore delle disposizioni della CEDU sulla base di quanto statuito dalla Corte di Strasburgo, vada logicamente esteso anche alle disposizioni della CSE, così come risultanti dall'opera ermeneutica del Comitato europeo dei diritti sociali<sup>99</sup>. Stante i possibili sviluppi che la pronuncia lascerebbe presagire, permane l'assenza di un qualsiasi vincolo interpretativo in capo alle Corti nazionali per quanto riguarda le decisioni del Comitato, potendo queste al più essere utilizzate a fini argomentativi, quando si pongono in linea con il dettato costituzionale o quando le disposizioni della CSE, così come interpretate dal Comitato, sono idonee a generare quella che nella pronuncia è definita come “un'integrazione tra fonti e - ciò che più rileva - tra le tutele da esse garantite”<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Considerato in diritto n. 14, si tratta della decisione resa a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla *Finnish Society of Social Rights* contro la Finlandia.

<sup>99</sup> Cfr. C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro*, cit., pp. 19 e ss., la sentenza parrebbe in questo modo presagire un ulteriore sviluppo che determini l'apertura di un vero e proprio dialogo tra il Giudice costituzionale e il Comitato europeo dei diritti sociali, in modo equivalente a quanto avviene con la Corte di Strasburgo; cfr. E. MALFATTI, *La CEDU come parametro*, cit., p. 141.

<sup>100</sup> G. CAMPANELLI, *Carta sociale europea e CEDU*, cit., p. 441; l'espressione direttamente citata consiste in un richiamo ad un precedente giurisprudenziale, la sentenza n. 317 del 2009, per la quale “[i]l risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo” (*Considerato in diritto* n. 7) e pertanto chiarisce che l'integrazione delle fonti normative nazionali con quelle sovranazionali devono risultare in un *quid pluris* in termini di tutela. La sentenza n. 194 non manca di coinvolgere all'interno della suddetta “integrazione” normativa anche la Convenzione OIL n. 158 del 1982, convenzione per la verità non ratificata dall'Italia e pertanto non vincolante, a cui però l'art. 24 della CSE si ispira.



## 1.2 La tutela dei diritti sociali nella dimensione dell'Unione Europea

Tra i termini del bilanciamento al centro della presente dissertazione, la dimensione dell'Unione europea è senza dubbio maggiormente legata a quello degli interessi finanziari e di ordine del bilancio pubblico<sup>101</sup>. La discussione sul tema dei diritti sociali, tuttavia, riveste nell'ambito europolitano un ruolo particolarmente significativo, in quanto consente di constatare i più recenti sviluppi di un ordinamento che, in origine, trascurava volutamente tale tipologia di diritti per concentrarsi esclusivamente sulla regolazione di un mercato unico europeo, sulle libertà ad esso connesse e sul rigido ordine dei conti pubblici<sup>102</sup>. Tale ordine di priorità ha determinato la previsione nei Trattati istitutivi di disposizioni volte al perseguimento dell'obiettivo della stabilità economica, come quella appunto dei prezzi, in termini ben più precettivi rispetto al grado di garanzia che l'Europa dedicava ai diritti sociali di prestazione<sup>103</sup>, già generalmente

---

<sup>101</sup> Per un esame delle tappe che hanno portato alla formazione dell'Unione europea vedasi *ex multis* L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>102</sup> Cfr. C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in AA.VV., *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, a cura di C. SALVI, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 121 e ss. cfr. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in AA. VV., *I diritti in azione*, a cura di ID., Bologna, il Mulino, 2007, pp. 13-66.

<sup>103</sup> L'obiettivo della stabilità dei prezzi è infatti definito quale obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali ai sensi dell'art. 127 TFUE (ex art. 105 TCE). La disposizione di cui all'art. 151 TFUE (ex art. 136 del TCE), per cui “[l]’Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione [...]”, ha evidentemente un valore ben più programmatico. Di tenore programmatico anche la disposizione di cui all’art. 3 TUE: “[l]’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”; così vale lo stesso per l’art. 9 TFUE: “[n]ella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto delle esigenze

previsti all'interno delle Carte costituzionali degli Stati membri e come tali - teoricamente e non senza difficoltà interpretative - componenti di una "tradizione costituzionale comune", fonte richiamata dai Trattati<sup>104</sup>.

La questione dei diritti sociali si collega irrimediabilmente alle dinamiche primigenie e alle criticità del processo d'integrazione europeo, criticità che le forti crisi che l'Unione ha dovuto - e tutt'oggi deve - affrontare mettono l'intero percorso europeo davanti ad un bivio. Il modo migliore per capire verso quale direzione l'Unione sia destinata a viaggiare è interrogarsi sulle sue originali intenzioni in tema di garanzia del *welfare*, in particolare alla luce della crescente influenza che l'Unione svolge nelle scelte di politica sociale dei singoli Stati membri<sup>105</sup>.

Innanzitutto è abbastanza indicativo notare come lo stesso nome all'origine del processo d'integrazione intrapreso a Roma il 25 marzo 1957<sup>106</sup>, "Comunità economica europea", manifestasse chiaramente l'idea di fondo di un progetto basato su progressivamente maggiori relazioni economiche e commerciali tra i paesi europei aderenti<sup>107</sup>. Come da più parti

---

connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

<sup>104</sup> Rispettivamente al III comma dell'art. 6 del TUE, ai sensi del quale "[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali". Il concetto può essere altresì ricondotto anche ad altre disposizioni dei trattati come il II comma dell'art. 4 TUE, per il quale "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali", e il I comma dell'art. 67 TFUE, il quale statuisce che "[l]'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri". Disposizioni che asseverano il carattere delle tradizioni costituzionali comuni di "sostrato materiale del diritto fondamentale dell'Unione europea", cfr. F. DE STEFANO, *Diritto dell'Unione europea e tradizioni costituzionali nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 26 maggio 2020, consultabile in [giustiziainsieme.it](http://giustiziainsieme.it).

<sup>105</sup> Cfr. B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 45, il quale correttamente afferma che le tematiche legate al *welfare* non possono ormai essere pienamente comprese se non tenendo conto delle profonde interconnessioni che sussistono tra livello nazionale e sovranazionale.

<sup>106</sup> Con la sottoscrizione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE) e del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) da parte dei sei Stati che già nel 1951, con il Trattato di Parigi, avevano aderito alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

<sup>107</sup> Cfr. A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti*, cit., p. 12.

rilevato<sup>108</sup>, è difatti pacifico che il processo d'integrazione europea avesse in origine una finalizzazione essenzialmente economica; le questioni sociali non erano del tutto estranee al contenuto del Trattato di Roma e al rispettivo dibattito<sup>109</sup>, tuttavia rimanevano relegate sullo sfondo, mentre tutto lo sforzo progettuale era diretto alla ripresa economica del continente attraverso il miglioramento dell'efficienza dei meccanismi competitivi.

Più che mosse da un intento egualitario, gli obiettivi di carattere sociale perseguiti dalla Comunità europea delle origini sembravano maggiormente dettate dall'intento di eliminare quelle disparità che potevano ostacolare il corretto funzionamento del mercato<sup>110</sup>, ad ulteriore conferma della matrice esclusivamente economicistica della fonte comunitaria<sup>111</sup>. In questo senso è probabilmente più corretto distinguere le “politiche sociali” della Comunità - oggi Unione - europea, dai veri e propri “diritti sociali” il cui fine, lo si

---

<sup>108</sup> Vedasi M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000, p. 367.

<sup>109</sup> Più volte nel corpo del Trattato il più volte citato “fine allo sviluppo” viene richiamato accompagnando l'epiteto “economico” a quello “sociale”, inoltre a titolo esemplificativo il medesimo Trattato si premura anche di istituire un Fondo sociale europeo (Parte terza, Titolo III, Capo II), con lo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e il loro tenore di vita, nonché anche un Comitato economico sociale (Parte quinta, Titolo I, Capo III) con funzioni consultive; in proposito è interessante rammentare quanto scritto da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa: I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 31 e ss., che richiama all'interno dei negoziati per il Trattato di Roma la presenza di due posizioni contrapposte: il primo ministro francese, il socialista Guy Mollet, sostenuto nella sua iniziativa dalle organizzazioni imprenditoriali del suo paese, parteggiava perché l'armonizzazione delle politiche sociali nazionali venisse assunta dalla nuova Comunità come una preconditione dell'integrazione dei mercati dei futuri paesi membri. Dall'altra parte la posizione, sostenuta soprattutto dalla Germania, per la quale l'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali, lungi dal dover essere normativamente imposta come condizione preliminare all'instaurazione del mercato comune, sarebbe piuttosto seguita spontaneamente, almeno nel medio periodo, come conseguenza pressoché certa e automatica del processo integrativo. A prevalere fu questa seconda visione.

<sup>110</sup> In questo senso si richiamano le riflessioni svolte nel Capitolo I, par. n. 1, con riferimento alla sussistenza di c.d. “diritti sociali di libertà”, vedasi A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 30, il cui esercizio presuppone la mera assenza di ostacoli al riguardo. Attraverso tale categoria concettuale è possibile riconoscere valore “sociale” alle stesse libertà fondamentali del mercato unico europeo.

<sup>111</sup> Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012, p. 9; cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., pp. 2-3; cfr. S. GIUBBONI, ult. op. cit., p. 40, per il quale le ristrette competenze comunitarie in ambito sociale rappresentavano una mera compensazione degli effetti indesiderabili dell'integrazione economica.

ribadisce nuovamente, è quello di perseguire un'eguaglianza di tipo sostanziale come previsto nelle Carte costituzionali nazionali<sup>112</sup>.

Un tale punto di partenza sui diritti sociali poneva le basi di una visione dicotomica delle competenze riconosciute al costituzionalismo nazionale e all'allora diritto comunitario, emblematicamente rappresentata dalla formula "al comunitario l'economico, al nazionale il sociale"<sup>113</sup>. In accordo con la suddetta divisione delle competenze, le politiche di *Welfare* rimanevano pertanto appannaggio degli Stati, investiti del compito di provvedere ad assicurare la protezione sociale dei propri cittadini, in linea con il modello di Stato sociale accolto, riconoscendo alla Comunità europea un margine d'intervento minimo nei soli casi eccezionali in cui l'edificazione del mercato comune innescasse fenomeni di concorrenza sleale basati sulla riduzione degli *standards* interni di protezione sociale dei singoli Paesi<sup>114</sup>.

Non si ignora certo che una siffatta divisione originale dei compiti tra l'ordinamento degli Stati membri e quello comunitario risenta del carattere tipico dei diritti sociali, ovvero - come ampiamente espresso sin dall'apertura del presente lavoro - caratterizzati, quanto meno generalmente, da prestazioni di carattere positivo e da un costo evidentemente più diretto per le casse pubbliche rispetto ai c.d. diritti di libertà<sup>115</sup>. Non solo quindi l'assenza - ancora oggi perdurante<sup>116</sup> - di un sistema fiscale comune europeo ed un bilancio non certo concepito per intraprendere politiche sociali e redistributive, ma anche le forti idee liberiste e la fiducia nell'autoregolazione del mercato che hanno informato l'intero piano di integrazione comunitario, incisivamente illustrate dall'espressione "*Smith abroad, Keynes at home*"<sup>117</sup>, rendevano i diritti sociali un elemento estraneo

---

<sup>112</sup> D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., p. 19.

<sup>113</sup> B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 47, definisce questa fase di "divergenza" tra il costituzionalismo nazionale e il diritto sovranazionale europeo; cfr. C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali*, cit., *passim*.

<sup>114</sup> A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4/2018, pp. 20-21.

<sup>115</sup> Si rimanda ovviamente al Capitolo I, in particolare ai paragrafi n. 1 e n.1.1.

<sup>116</sup> Cfr. P. BILANCIA, *La dimensione europea*, cit., p. 14.

<sup>117</sup> Nota espressione dell'economista R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1987,

agli originali piani che hanno determinato la nascita del progetto di comunione europea.

Il quadro di netta divisione delle competenze inizia a mutare progressivamente verso una “convergenza” tra diritto sovranazionale e diritto interno, con una sempre maggiore penetrazione della disciplina economica del diritto sovranazionale all’interno degli ordinamenti interni e la corrispondente entrata del principio di giustizia sociale, tipico del costituzionalismo nazionale, all’interno della dimensione comunitaria<sup>118</sup>.

È soprattutto grazie alla fonte pretoria della Corte di Giustizia che negli anni Settanta iniziano ad addentrarsi nella dimensione comunitaria le istanze relative alla garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti sociali<sup>119</sup>, non a caso un periodo di crisi economica che segna la fine del ciclo espansivo dello Stato sociale negli ordinamenti europei iniziato dal secondo dopoguerra e durato per il noto “trentennio glorioso”<sup>120</sup>. Sono infatti gli anni in cui la crisi economica sgretola le ottimistiche aspettative di spontanea convergenza virtuosa dei sistemi sociali nazionali che avevano mosso le originali intenzioni comunitarie e le istituzioni sovranazionali. Come già detto, l’azione comunitaria, risentendo pur sempre l’eco dell’originale divisione delle competenze, si premura di intervenire in merito a tutti quegli elementi che potrebbero ostacolare la realizzazione di un mercato unico, in particolare in materia di lavoro, al fine di contrastare il *dumping* sociale ed evitare la concorrenza al ribasso sugli *standard* di tutela dei lavoratori<sup>121</sup>.

Nella metà degli anni Ottanta, attraverso il Libro bianco di Delors ed in particolare l’Atto unico europeo, si fondano nuove basi per l’integrazione europea che determinano con i conseguenti Trattati di Maastricht e di Amsterdam una certa “socializzazione del diritto sovranazionale”<sup>122</sup>,

---

richiamata anche da A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 96 e da D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., p. 18.

<sup>118</sup> B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., pp. 49 e ss.

<sup>119</sup> Cfr. S. GAMBINO, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale maggio 2019, pp. 269 e ss.

<sup>120</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 41.

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 43 e ss.

<sup>122</sup> Ci si riferisce in particolare al riconoscimento tramite il Trattato di Maastricht di una cittadinanza europea e all’adozione, da parte di undici Stati membri, di un Accordo sulla

contemplando nuove competenze in materia sociale, seppure non sempre con risultati corrispondenti alle aspettative e non senza, quasi paradossalmente, avvertire più di prima una sorta di “deficit sociale europeo”<sup>123</sup>. I summenzionati trattati, pur prevedendo, disposizioni certamente innovative, non sono stati in grado di determinare un vero e proprio cambiamento sostanziale in tema di tutela sociale<sup>124</sup>.

Non solo, come è ovvio, le istituzioni europee continuano ad essere prive di quegli strumenti necessari per mettere in atto vere e proprie politiche sociali (su tutti una fiscalità comune), ma determinano la penetrazione negli ordinamenti nazionali di quei principi d’ispirazione neoliberista che molto influenzano le politiche economiche dei singoli Stati membri, contrapponendosi inesorabilmente all’intervento del soggetto pubblico nel mercato e quindi costituendo un innegabile ostacolo a possibili politiche redistributive da parte degli ordinamenti nazionali, in particolare in periodi di crisi<sup>125</sup>.

---

Politica sociale allegato al Trattato, volto per l’appunto ad estendere le competenze comunitarie in ambito sociale. Con il Trattato di Amsterdam tali competenze sono state ancora estese, prevedendo anche politiche di coordinamento per l’occupazione. Non va dimenticata anche nel 1989 l’approvazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

<sup>123</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., pp. 43 e ss.; ; cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 3; B. BRANCATI, ult. op. cit., p. 52, il quale pertinentemente sottolinea una sorta di paradosso, potendo identificare proprio in questo periodo il sorgere di un deficit sociale europeo: finché infatti il diritto sovranazionale non si è occupato di temi sociali “non sussistevano serie preoccupazioni circa il perseguimento dei fini della giustizia redistributiva, mentre proprio quando i contenuti sociali si immettono in maniera evidente nel tessuto del diritto sovranazionale, si accusa un deficit sociale europeo”; cfr. A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea*, cit., pp. 21 e ss.

<sup>124</sup> Come già rilevato da M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione*, cit., pp. 371-372, con i nuovi Trattati i diritti sociali non sono un limite assoluto e neppure una finalità dell’azione della Comunità e degli Stati, i quali si impegnano solo a “tenerli presenti”; obiettivo dell’azione della Comunità e degli Stati sono alcuni interessi sociali oggettivi (come occupazione; protezione sociale adeguata; dialogo sociale, etc...non, appunto, la protezione dei diritti sociali come situazioni soggettive individuali); i nuovi Trattati menzionano anche l’esigenza di “tener conto” della competitività della Comunità, senza chiarire il peso reale dei principi nel bilanciamento tra esigenze sociali ed economiche; le procedure in materia sociale previste dal Trattato non sono affatto il solo strumento per la realizzazione degli interessi sociali, visto che l’evoluzione auspicata dovrebbe risultare anzitutto “dal funzionamento del mercato comune”; l’Unione non può adottare interventi diretti a favore dei diritti sociali.

<sup>125</sup> Cfr. A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti*, cit.; B. BRANCATI, ult. op. cit., pp. 59 e ss.

Pur con la positivizzazione dei diritti sociali attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE, nota anche come Carta di Nizza) del 2000 ed il Trattato di Lisbona del 2007, che ha riconosciuto alla CDFUE, ai sensi del nuovo art. 6 TUE, il medesimo valore dei Trattati, la tutela europea dei diritti sociali ha continuato a fornire forme deboli di protezione sociale, non paragonabili a quanto previsto nelle Carte costituzionali nazionali<sup>126</sup>.

È sicuramente opportuno riconoscere il merito alla CDFUE di aver segnato una rottura con il passato, costituendo non solo la prima dichiarazione dei diritti a livello comunitario, ma anche il primo documento nel diritto sovranazionale ad affermare i diritti sociali insieme a quelli civili e politici e a porre la persona al centro dell'azione dell'Unione<sup>127</sup>. La Carta di Nizza continua a costituire un documento ricco di potenzialità<sup>128</sup>, inoltre pur trovando sola applicazione nell'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51 della medesima, non sono mancati rilevanti richiami della CDFUE da parte della Corte costituzionale, nonché un utilizzo per così dire “*ultra vires*” da parte dei giudici ordinari, indotti a disapplicare direttamente

---

<sup>126</sup> S. GAMBINO, *I diritti fondamentali fra Unione europea*, cit., pp. 275-276; M. BENVENUTI, *I diritti sociali*, cit., p. 267.

<sup>127</sup> Come indicato nel preambolo della Carta; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., pp. 9 e ss., tra i diritti sociali maggiormente significativi affermati al Titolo IV, intitolato “Solidarietà”, sono: il diritto dei lavoratori all'informazione alla consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27); il diritto di negoziazione e di azioni collettive sia per i lavoratori che per i datori di lavoro (art. 28); la tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30); il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), il divieto di lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32); la garanzia della protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale, la tutela contro il licenziamento per motivo di maternità e il diritto al congedo retribuito di maternità e parentale (art. 33); il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, ai servizi sociali e all'assistenza abitativa (art. 34); la protezione della salute (art. 35); l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36); la tutela dell'ambiente (art. 37); la protezione dei consumatori (art. 38). Va poi menzionato anche il Titolo III, intitolato “Uguaglianza”: del minore (art. 24); degli anziani (art. 25); il diritto all'inserimento delle persone con disabilità (art. 26), nonché - al Titolo II, “Libertà” - quelli all'educazione (art. 14), alla libertà professionale e al diritto di lavorare (art. 15).

<sup>128</sup> Non ultima quella di fondare una maggiore solidarietà intergenerazionale, vedasi G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 73 e ss.

la norma nazionale in contrasto con la Carta di Nizza anziché sollevare la questione dinanzi alla Consulta<sup>129</sup>.

Così non si possono ignorare le disposizioni dei Trattati che riconoscono anche il fine sociale dell'azione delle istituzioni eurounitarie come gli artt. 3 e 9 del TUE e l'art. 151 del TFUE<sup>130</sup>, ma che tuttavia permangono una garanzia dalla robustezza alquanto limitata rispetto a quelle costituzionali nazionali, le quali, come è chiaro nel caso della Carta fondamentale italiana, si ispirano direttamente a principi d'eguaglianza sostanziale di cui al co. II dell'art. 3 Cost., disposizione che non trova alcun corrispondente all'interno dei Trattati<sup>131</sup>. Il richiamo dei diritti sociali da parte delle fonti europee più che al principio di eguaglianza sostanziale sembra piuttosto rifarsi al principio di eguaglianza in senso formale, ovvero al divieto di discriminazione, principio chiave peraltro delle libertà fondamentali economiche che fondano il progetto di un mercato unico<sup>132</sup>.

Sul punto non pare azzardato affermare che i principi di libertà economica volti alla fondazione di un mercato unico libero continuo a rivestire una posizione di assoluta primazia rispetto all'intento di garantire un eguale tutela sociale ai cittadini europei. Analogamente a quanto affermato *supra* con riferimento all'impianto della CEDU, il diritto primario dell'Unione non pone il principio di eguaglianza sostanziale al centro del progetto d'integrazione, lasciando vivere, in questo senso, l'originale divisione delle competenze che riservava ai soli ordinamenti nazionali

---

<sup>129</sup> Cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit., pp. 4 e ss., l'autore sul punto scrive di un effetto di "traboccamento", o "*spill over*", della Carta, criticando tale pratica da parte dei giudici ordinari e richiamando anche la giurisprudenza della Corte costituzionale: la Carta di Nizza infatti non ha fissato una competenza generale dell'Unione in materia di diritti fondamentali ma richiede, per la sua applicazione, la "corrispondenza" con una specifica competenza dell'Unione. La Consulta lo ha ribadito anche con la sentenza n. 80 del 2011 in continuità con la sua giurisprudenza che aveva posto un freno alle tendenze di non pochi giudici ordinari a riconoscere una efficacia diretta alla Convenzione europea e quindi alla conseguente "disapplicazione" delle disposizioni contrastanti, saltando ogni mediazione da parte della Corte. Una mediazione per l'autore necessaria ogniqualvolta si giudichi relativamente ad un possibile contrasto tra una norma nazionale ed un principio, ovvero una norma europea di carattere non puntuale.

<sup>130</sup> Vedasi *supra* nota n. 103; non si ignora neppure il ruolo riconosciuto alle parti sociali dall'art. 152 TFUE.

<sup>131</sup> Cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 10.

<sup>132</sup> Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali*, cit., p. 12.



l'intervento nel campo delle garanzie sociali: nella sostanza alla dimensione europea non si è tradizionalmente riconosciuta una vera e propria competenza in materia di sicurezza sociale che andasse al di là del mero coordinamento di tali sistemi<sup>133</sup>.

Come già precisato un tale approccio originario, ma mai abbandonato, da parte delle istituzioni europee è ricollegabile ad una forse eccessiva fiducia nei meccanismi autoregolativi del mercato, inoltre sarebbe errato ritenere garantiti i diritti sociali nella dimensione europea facendo un eccessivo affidamento alle c.d. "tradizioni costituzionali comuni", richiamate dai Trattati.

È sicuramente innegabile, infatti, che le carte costituzionali europee si caratterizzino per una comune attenzione alle garanzie sociali, si è già affermato come tale sia una caratteristica tipica del costituzionalismo continentale del secondo dopoguerra, tuttavia non è assolutamente agevole cogliere un concetto europeo condiviso in materia di qualificazione e di protezione dei diritti sociali, differenziandosi le diverse previsioni costituzionali per soluzioni variegatae quanto alla rispettiva qualificazione giuridica e alla stessa portata giuridica di questi<sup>134</sup>.

L'analisi comparatistica riconosce, infatti, modelli differenziati di positivizzazione dei diritti sociali, sia attraverso la previsione di specifiche disposizioni all'interno delle carte costituzionali, sia a livello di legge ordinaria. Come si è avuto modo di esprimere in apertura del presente lavoro, le costituzioni europee riconoscono i diritti sociali secondo parametri differenziati, ovvero secondo la tradizione politica e culturale di ciascun paese, non lasciando adito ad una reale tradizione costituzionale comune che possa essere colta come idealtipica del costituzionalismo europeo<sup>135</sup>. In altri termini si corre il rischio di identificare erroneamente un modello sociale *dell'Europa*, facendo eccessivo affidamento ad un presunto comune modello sociale *in Europa*, ovvero ai sistemi di tutela sociale

---

<sup>133</sup> Cfr. J.P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale*, cit., p. 328.

<sup>134</sup> S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali*, cit., p. 5.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 8.

tradizionalmente presenti negli ordinamenti nazionali in realtà ben differenti<sup>136</sup>.

In conclusione, nonostante le novità normative, i diritti sociali hanno continuato a rivestire un ruolo secondario nell'ordinamento comunitario, oggi eurounitario. Tale posizione resta, nei termini appena esaminati, ancillare rispetto alle libertà economiche fondamentali poste alla base del progetto di mercato unico, che continuano a costituire la priorità perseguita nel progetto d'integrazione europea. Tale assunto sembra asseverato principalmente da due fattori alquanto palesi, ovvero la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché il tenore delle misure adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la grave crisi finanziaria degli ultimi anni.

### 1.2.1 La giurisprudenza della Corte di giustizia

Se in passato proprio la fonte pretoria della Corte di giustizia aveva determinato la comparsa e l'avanzamento delle istanze sociali a livello europeo<sup>137</sup>, la medesima ha invece asseverato col tempo la loro netta subordinazione alle libertà economiche del mercato unico ogniqualvolta il Giudice europeo ha dovuto affrontare il delicato bilanciamento tra queste ultime ed i diritti sociali<sup>138</sup>. È in particolare sulla base di tale indirizzo giurisprudenziale che si è parlato di una vera e propria “degradazione” degli interessi sociali, costituzionalmente garantiti, da parte del diritto eurounitario<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Distinzione mutuata da J.P. LABORDE, ult. op. cit., p. 328, che nell'analisi del concetto di “modello sociale europeo” rilevava che l'espressione poteva essere intesa in un duplice senso a seconda che la si riferisse “al modello sociale proveniente dall'Europa o al modello sociale oggi dominante in Europa”.

<sup>137</sup> *Ex multis Poucet and Pistre* (Corte di Giustizia Cause riunite C-159/91 e C-160/91) in materia di assicurazioni di malattia e maternità e i casi *Sodemare* (Corte di Giustizia Causa C-70/95) e *AOK* (Corte di Giustizia Cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01) in materia di gestione dei servizi delle case di riposo per anziani e delle casse malattia per l'acquisto di medicinali; cfr. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali*, cit., pp. 13 e ss.

<sup>138</sup> A differenza di quanto avvenuto nei casi in cui a contrapporsi alle libertà economiche fossero diritti civili, i quali hanno prevalso sulle prime, vedasi in particolare le sentenze *Schmidberger* (C-112/00) e *Omega* (C-36/02).

<sup>139</sup> S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali*, cit., p. 16.

Al riguardo ci si limita a richiamare sentenze note, ampiamente commentate dalla dottrina<sup>140</sup>, come *Viking*<sup>141</sup> e *Laval*<sup>142</sup>. Tali sentenze assumono una portata alquanto esemplare per quanto riguarda i canoni di decisione della Corte di giustizia relativi alle garanzie sociali e alle libertà economiche, aspetto su cui è opportuno soffermarsi in questa sede, senza ignorare altre prospettive su cui ampia dottrina, alla quale si rimanda, ha riflettuto: ci si riferisce per esempio alle implicazioni in punto di presunto *dumping* sociale collegato alla mobilità transfrontaliera delle imprese<sup>143</sup>, o all'eccessivo spazio discrezionale lasciato al bilanciamento della Corte di Lussemburgo nell'interpretazione del diritto derivato europeo<sup>144</sup>.

In estrema sintesi, per quanto riguarda il caso *Viking* si discuteva del contrasto sorto tra il diritto di sciopero, garantito dalla Costituzione finlandese, e la libertà di stabilimento<sup>145</sup>. Nel caso di specie la *Viking*, una società di diritto finlandese operatrice di traghetti, decideva di apporre alla nave "Rosella" una bandiera di convenienza, quella estone, al fine appunto di applicare all'equipaggio le retribuzioni estoni, più basse di quelle previste dal contratto collettivo in vigore. L'organizzazione sindacale dei lavoratori annunciava uno sciopero ed intavolava delle trattative con la società finlandese, la quale, infine, proponeva dinanzi alla *Commercial Court* di Londra un ricorso finalizzato a far accertare la contrarietà dell'azione sindacale all'art. 43 CE, relativo alla libertà di stabilimento<sup>146</sup>.

---

<sup>140</sup> Su tutti vedasi S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, Lavoro e Diritto, n. 2/2008, pp. 245 e ss.; B. BRANCATI, *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, Servizio studi - Corte Costituzionale, gennaio 2015, disponibile in [cortecostituzionale.it](http://cortecostituzionale.it).

<sup>141</sup> Sentenza Cgue 6 dicembre 2007, *Viking*, C-438/05.

<sup>142</sup> Sentenza Cgue 18 dicembre 2007, *Laval*, C-341/05.

<sup>143</sup> Tenendo conto della definizione elaborata dalla *European Migration Network* (EMN), rete istituita con Decisione del Consiglio dell'Unione Europea, si può definire il c.d. *dumping* sociale quale pratica per cui ai lavoratori è corrisposto un salario e/o sono riconosciute condizioni di vita e lavoro al di sotto degli *standard* stabiliti dalla legge o dai contratti collettivi nel mercato del lavoro in questione, o comunque prevalenti in quel contesto.

<sup>144</sup> Cfr. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., p. 27.

<sup>145</sup> Previsto dall'allora art. 43 del TCE.

<sup>146</sup> Sede della *International Transport Workers' Federation*, a cui è associata l'organizzazione sindacale finlandese, la federazione internazionale aveva infatti inviato una circolare ai suoi affiliati in cui ordinava loro di non avviare trattative con *Viking*; la

Attraverso il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il giudice europeo ha dovuto rispondere ai quesiti seguenti, che denotano la contrapposizione tra le ragioni sociali dei lavoratori ed il mercato, in particolare: se rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 43 TCE un'azione collettiva promossa da un sindacato o da un'associazione di sindacati per indurre un'impresa a sottoscrivere un contratto collettivo tale da dissuaderla ad esercitare la libertà di stabilimento; se l'art. 43 TCE conferisca ad un'impresa diritti opponibili ai sindacati; se l'azione collettiva del tipo indicato costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento ed in quale misura, eventualmente, tale restrizione sia giustificata.

È evidente come sotteso ai quesiti sottoposti alla Corte si celi il confronto tra la dimensione economica e quella sociale dell'azione europea, una dimensione, quest'ultima non ignorata *a priori*<sup>147</sup>, riconoscendo il diritto di sciopero quale principio generale dell'ordinamento comunitario, ma esprimendo la necessità di bilanciarlo proporzionalmente con le disposizioni dei Trattati.

In risposta ai summenzionati interrogativi, la Corte di giustizia dichiara che l'art. 43 TCE deve essere interpretato nel senso che, in linea di principio, non è esclusa dall'ambito di applicazione di tale articolo un'azione collettiva intrapresa da un sindacato o da un raggruppamento di sindacati nei confronti di un'impresa privata al fine di indurre quest'ultima a sottoscrivere un contratto collettivo; che la medesima norma conferisce a un'impresa privata diritti opponibili a un sindacato o a un'associazione di sindacati; infine risponde affermativamente anche all'ultimo interrogativo, statuendo che azioni collettive come quelle del caso di specie, finalizzate a indurre un'impresa privata stabilita in un certo Stato membro a sottoscrivere

---

Corte è per la precisione la *High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division*.

<sup>147</sup> La Corte di giustizia precisa che “la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'art. 136, primo comma, CE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale”, cons. n. 79.

un contratto collettivo di lavoro con un sindacato avente sede nello stesso Stato e ad applicare le clausole previste da tale contratto ai dipendenti di una società controllata da tale impresa e stabilita in un altro Stato membro, costituiscono restrizioni alla libertà di stabilimento.

Per la Corte tali restrizioni possono, in linea di principio, essere giustificate solo da una ragione imperativa di interesse generale come la tutela dei lavoratori, purché sia accertato, da parte del giudice remittente, che le stesse siano idonee a garantire la realizzazione del legittimo obiettivo perseguito e non vadano al di là di ciò che è necessario per conseguire tale obiettivo<sup>148</sup>.

Con la sentenza *Laval* la Corte di giustizia risponde ad interrogativi del tutto analoghi con riferimento al bilanciamento tra il diritto allo sciopero ed il principio di libera circolazione dei servizi, avendo la società lettone *Laval* distaccato alcuni lavoratori in Svezia per farli lavorare in cantieri di una società svedese controllata e continuando ad applicare agli stessi lavoratori le condizioni retributive previste dai contratti collettivi stipulati con il sindacato lettone. La questione viene sollevata incidentalmente dal giudice svedese a cui la società ricorre a fronte dell'azione di protesta di blocco di un cantiere, scaturita dal rifiuto della *Laval* di sottoscrivere il contratto collettivo svedese dell'edilizia, contenente condizioni migliori rispetto a quello lettone.

Il caso, più complesso rispetto al precedente, coinvolge anche l'interpretazione della direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi<sup>149</sup>, e, analogamente a quanto appena rilevato con riferimento al caso *Viking*, anche in questo caso la Corte si interroga sulla proporzionalità delle azioni dei sindacati.

---

<sup>148</sup> Come sottolineato da B. BRANCATI, *Il bilanciamento tra diritti sociali*, cit., p. 7, ai giudici viene attribuito il compito di svolgere un sindacato molto penetrante e difficile sulle dinamiche conflittuali che coinvolgono sindacati e imprese. Tale sindacato rischia di essere rimesso alla sensibilità politico-sociale del giudice, giustificando le perplessità dei commentatori con riferimento alla garanzia dei diritti sindacali ed un uso troppo elastico del principio di proporzionalità.

<sup>149</sup> Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996, la quale, è bene ricordare, non ha armonizzato il contenuto sostanziale delle norme vincolanti di protezione minima, che può essere liberamente definito dagli Stati membri.

Con riferimento alla direttiva citata, la questione principale concerne l'interpretazione dell'art. 3, n.1, nella parte in cui descrive le condizioni di lavoro da applicare ai lavoratori distaccati e affianca alle fonti legislative, regolamentari e amministrative anche le fonti di contrattazione collettiva, purché di applicazione generale. In Svezia le condizioni di lavoro e di occupazione sono regolate da legge, ad eccezione dei minimi salariali. I contratti collettivi sono vincolanti solo tra le parti firmatarie, senza efficacia *erga omnes*, richiedendo pertanto alle parti sociali di determinare mediante negoziazione le retribuzioni e, nel caso delle imprese edili, le trattative devono avvenire caso per caso sul luogo di lavoro<sup>150</sup>.

In estrema sintesi la Corte ha ritenuto che non fosse imponibile alle imprese straniere tale sistema, sia perché renderebbe impossibile prevedere i costi, sia perché, come nel caso di specie, è possibile che i sindacati vogliano imporre condizioni superiori a quelle previste dalla legge svedese nelle materie richiamate dall'art. 3, n.1, lett. a) e g) della direttiva<sup>151</sup>. I giudici europei concludono per interpretare le disposizioni in questione nel senso che esse ostano a che un'organizzazione sindacale possa, mediante un'azione collettiva sotto forma di blocco dei cantieri, tentare di indurre un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale talune clausole stabiliscono, per alcune di tali materie, condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vigenti<sup>152</sup>.

Dai brevi richiami delle sentenze *Viking* e *Laval*, si possono ben intendere le ragioni che hanno destato grosse critiche in punto di reale tutela dei diritti sociali da parte delle istituzioni europee: in entrambe le pronunce la Corte di giustizia riconosce quale "fondamentale" il diritto sociale coinvolto, quello di sciopero<sup>153</sup>, tuttavia lo ingloba all'interno

---

<sup>150</sup> Cfr. S. SCIARRA, *Viking e Laval*, cit., pp. 260 e ss.; B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., p. 68.

<sup>151</sup> Vedasi i cons. nn. 71 e ss. della sentenza.

<sup>152</sup> Cons. n. 111.

<sup>153</sup> Come puntualmente rilevato da G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., p. 7, è bene ricordare che non è solo il diritto allo sciopero ad essere coinvolto in queste pronunce,

dell'architettura sovranazionale che implica un bilanciamento proporzionale con le libertà economiche fondamentali senza svolgere quella distinzione tipica del costituzionalismo nazionale che ben differenzia le due situazioni.

Con queste pronunce, infatti, la Corte di giustizia sancisce il principio dell'efficacia orizzontale della libertà di prestazione dei servizi, assoggettando le parti sociali agli stessi vincoli cui sottopone l'azione regolativa dello Stato al fine di inibire la creazione di ostacoli e barriere alla libera circolazione. In questo modo il Giudice europeo considera in termini analoghi il diritto allo sciopero, che come "diritto" richiederebbe "protezione", e la potestà normativa dello Stato, che in quanto "potere", richiederebbe "controllo", sottoponendo anche le azioni sindacali, di per sé espressione di autonomia privata, al test di proporzionalità tradizionalmente usato per esaminare l'esperimento del potere pubblico<sup>154</sup>.

Tenendo presente il quadro di partenza afferente alla disciplina costituzionale sui diritti sociali e alla stessa giurisprudenza della Consulta, si delinea una netta differenza tra l'approccio adottato dalla Corte di giustizia e l'ordinamento nazionale, che, seppur caratterizzato non sempre da una chiara regolarità nel bilanciamento tra i due termini riguardanti gli interessi pubblici economici e le garanzie sociali, resta radicato sulla prevalenza della funzione emancipatoria, parificatrice e redistributiva dei diritti sociali rispetto alle libertà economiche ai sensi dell'art. 3, co. II Cost.<sup>155</sup>.

La logica espressa nei due summenzionati casi paradigmatici trova una conferma in ulteriori sentenze della Corte di giustizia. Tra queste merita una menzione la pronuncia *Rüffert*<sup>156</sup>, che si pone in piena continuità con la giurisprudenza appena richiamata e riafferma di fatto la subalternità della

---

ma più profondamente lo stesso diritto al salario, ad una retribuzione adeguata come per esempio previsto dall'art. 36, I comma, Cost., ovvero una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

<sup>154</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., p. 64.

<sup>155</sup> Cfr. B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica*, cit., pp. 70-71, l'autore sottolinea come la giurisprudenza della CGUE relativa al diritto di sciopero dimostri come i motivi di potenziale conflitto tra diritto sovranazionale europeo e gli ordinamenti interni aumentino con la maggiore interazione tra questi.

<sup>156</sup> Sentenza Cgue 3 aprile 2008, C-346/06; vedasi l'analisi di L. PADURO, *Il caso Rüffert: la Corte di giustizia CE fa un altro passo avanti nella 'via giudiziaria' al dumping sociale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008.

tutela dei diritti dei lavoratori alla libera prestazione dei servizi, ritenendo una disposizione normativa interna volta a garantire condizioni retributive maggiori ai lavoratori un'illegitima restrizione alla libera prestazione dei servizi di cui all'ex art. 49 TCE<sup>157</sup>. Allo stesso modo la Corte di giustizia non si discosta dalle sue posizioni neppure nel caso *Commissione c. Lussemburgo*, dichiarando fondate le censure mosse dalla Commissione europea nei confronti di una legge lussemburghese volta a garantire le condizioni lavorative dei lavoratori distaccati dall'estero in Lussemburgo<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Nel caso di specie il *Land Niedersachsen* assegnava un appalto di lavori edili alla *Object und Bauregie*. Il relativo contratto prevedeva l'impegno di corrispondere ai lavoratori impiegati nel cantiere almeno il salario minimo vigente nel luogo di esecuzione in base al contratto collettivo "Settore edilizio", sulla base di quanto prescritto dalla legge del *Land*. La *Object und Bauregie* affidava lavori in subappalto ad un'impresa polacca, e, successivamente, poiché quest'ultima avrebbe corrisposto ai lavoratori un salario inferiore al minimo previsto dal contratto collettivo, il *Land* risolveva il contratto stipulato con la *Object und Bauregie*. Da qui la controversia giudiziaria dalla quale viene incidentalmente chiesto alla Corte di giustizia se la legge del *Land* sia o meno compatibile con l'art. 49 TCE; interessante, ai fini del presente lavoro, richiamare il cons. n. 42 della sentenza, nella parte in cui la Corte afferma che "l'obiettivo di stabilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale", ovvero il fine di "evitare un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale", formulato sulla base del rilievo che l'efficacia di un sistema previdenziale dipende dal livello della retribuzione dei lavoratori, potrebbe costituire, in teoria, un motivo imperativo d'interesse generale idoneo a limitare la libertà di prestazione dei servizi, tuttavia "dagli atti presentati alla Corte non risulta che un provvedimento come quello di cui alla causa principale sia necessario per raggiungere l'obiettivo".

<sup>158</sup> Sentenza Cgue 19 giugno 2008, C-319/06; in questo caso scaturente da una procedura d'infrazione (oggi regolata dall'art. 258 TFUE, ex art. 226 TCE), la Commissione denunciava, con lettera di diffida, alle autorità lussemburghesi la possibile incompatibilità con il diritto comunitario di una legge nazionale che obbligava le imprese con sede in un altro Stato membro che distaccavano lavoratori in Lussemburgo a rispettare condizioni di lavoro e di occupazione che andavano oltre quanto prescritto dalla direttiva 96/71; tra le censure mosse dalla Commissione c'era anche quella che la normativa lussemburghese avrebbe limitato la libera prestazione dei servizi, in quanto obbligava le imprese con sede legale al di fuori del Granducato del Lussemburgo, o prive di una stabile organizzazione in questo Stato, a conservare tra le mani di un mandatario *ad hoc* residente in tale Stato i documenti necessari ai controlli da parte dell'Ispettorato del lavoro. In seguito alla lettera di risposta del Granducato di Lussemburgo, la Commissione proponeva ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia. La Corte dichiara la fondatezza dei motivi di ricorso della Commissione, ovvero: l'inesatta trasposizione dell'art. 3, nn. 1 e 10 della direttiva 96/71; l'incompleta trasposizione dell'art. 3, n. 1, lett. a) della direttiva 96/71, relativo al rispetto dei periodi massimi di lavoro e minimi di riposo; la violazione dell'art. 49 CE a causa della mancanza di chiarezza delle modalità di controllo previste dall'art. 7, n. 1, della legge 20 dicembre 2002, ovvero la normativa lussemburghese in questione; la violazione dell'art. 49 CE a causa dell'obbligo, per le imprese interessate, di designare un mandatario *ad hoc* residente in Lussemburgo ai fini della conservazione dei documenti necessari ai controlli esercitati dalle competenti autorità nazionali.



È evidente che la giurisprudenza della Corte di giustizia abbia decisamente privilegiato gli interessi economici del mercato unico rispetto alle tutele sociali dei lavoratori, lasciando più di qualche perplessità sul fatto che, nel momento in cui i casi abbiano proposto la contrapposizione di sistemi sociali garantisti e di più lunga tradizione rispetto a sistemi oggettivamente caratterizzati da minori garanzie<sup>159</sup>, la Corte abbia finito per privilegiare i secondi, quasi che quei modelli che meno garantiscono i diritti sociali, quindi meno solidaristi, si rivelino più aderenti alle libertà economiche contenute nei Trattati<sup>160</sup>.

Una linea di continuità che denota le difficoltà di garantire i diritti sociali da parte delle fonti eurounitarie, è rinvenibile anche in quella giurisprudenza riguardante le prestazioni sociali richieste da parte di cittadini europei soggiornanti in uno Stato membro diverso, in fattispecie in cui, teoricamente, le istanze sociali non si contrappongono ma bensì conseguono logicamente alle libertà fondamentali del mercato unico. In altri termini in questi casi il diritto europeo deve cedere di fronte a discipline nazionali che, anche per l'obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario, contraggono lo spazio di esercizio di quei medesimi diritti sociali<sup>161</sup>.

Se con la sentenza *Dano*<sup>162</sup> - pronuncia che risponde al rilevante interrogativo se il diritto dell'Unione, in materia di libera circolazione e soggiorno dei cittadini europei, consenta agli Stati membri di escludere un cittadino di un altro Paese membro dal godimento di talune prestazioni sociali aventi carattere non contributivo, che pure sono garantite a cittadini dello Stato ospite che si trovino nelle medesime condizioni - la motivazione della decisione della Corte non desta particolari perplessità, basandosi principalmente sull'assunto che il diritto eurounitario derivato miri ad evitare che le libertà fondamentali del mercato unico vengano utilizzate con il mero scopo di poter godere dell'assistenza sociale garantita da alcuni Stati

---

<sup>159</sup> Il riferimento è agli esempi *supra* citati, il sistema di tutela sociale finlandese, svedese e tedesco rispetto a quello estone, lettone e polacco.

<sup>160</sup> G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi*, cit., pp. 6-7.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>162</sup> Sentenza Cgue 11 novembre 2014, C-333/13.

membri, ovvero la pratica di c.d. “turismo sociale”<sup>163</sup>, non è dato rinvenire la medesima linearità in altre pronunce successive.

Il riferimento è a sentenze come quella relativa al caso *Alimanovic*<sup>164</sup>. Quest’ultimo presenta alcune analogie con il caso *Dano*: nuovamente la Corte di giustizia riconosce la compatibilità con il diritto UE di una normativa tedesca che esclude dal beneficio di talune prestazioni i cittadini di altri Stati membri mentre identiche prestazioni sono garantite ai cittadini tedeschi che si trovano nella medesima situazione; in questo caso tuttavia la fattispecie esclude cittadini europei di altri Stati membri in possesso dello *status* di persone in cerca di lavoro<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Il caso prende le mosse dalla richiesta di una cittadina romena e di suo figlio, soggiornanti in Germania, di ottenere la concessione di prestazioni assicurative di base (*Grundsicherung*). La richiedente non risulta aver mai lavorato o essere in cerca di un posto di lavoro, viene quindi sollevata incidentalmente la questione al giudice europeo per verificare la corrispondenza della normativa nazionale in particolare con la Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La Corte di giustizia è risoluta nell’affermare che la suddetta direttiva mira ad evitare che i cittadini dell’Unione economicamente inattivi utilizzino il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento e che non osta ad una normativa nazionale nella parte in cui essa esclude dal beneficio di talune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo i cittadini di altri Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno ai sensi della medesima direttiva: questa infatti, quando la durata del soggiorno sia superiore a tre mesi ma inferiore a cinque anni, subordina il diritto di soggiorno alla condizione che le persone economicamente inattive dispongano di risorse proprie sufficienti; più approfonditamente vedasi L. TASCHINI, *Libera circolazione e protezione sociale: limiti all’accesso al welfare system per i cittadini europei. In margine alla sentenza Dano (causa C-333/13) della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, n. 3/2015, pp. 579 e ss.; G. GRASSO, ult. op. cit., pp. 10 e ss.

<sup>164</sup> Sentenza Cgue 15 settembre 2015, C- 67/14.

<sup>165</sup> Alcuni membri del nucleo familiare Alimanovic, cittadini svedesi, avevano infatti lavorato in Germania, tra il 2010 e il 2011, nell’ambito di impieghi di breve durata successivamente ai quali avevano goduto di contributi di sussistenza per disoccupati di lungo periodo, sino a quando la normativa tedesca è stata modificata e il centro per l’impiego ha revocato la concessione di queste prestazioni. Passati infatti sei mesi dalla cessazione dell’impiego, lo *status* di lavoratore viene meno. A detta della Corte il periodo di sei mesi successivi alla cessazione di un’attività lavorativa - durante la quale il diritto all’assistenza sociale è mantenuto - è idoneo a garantire un livello elevato di certezza del diritto e di trasparenza nell’ambito della concessione di prestazioni di assistenza sociale dell’assicurazione di base, restando al contempo conforme con il principio di proporzionalità (cons. n. 61); come sottolineato anche da G. GRASSO, ult. op. cit., p. 13, le conclusioni della Corte non convincono del tutto, non risulta soddisfacente, in particolare per il modo in cui i principi di solidarietà e di dignità vengono interpretati e gerarchicamente intesi all’interno dell’impianto dei Trattati.

### 1.2.2 L'approccio dell'Unione europea alla crisi

Si è già avuto modo di osservare, in sede di trattazione del c.d. “vincolo di bilancio”, come la novella costituzionale del 2012 sia il punto di arrivo di un processo che comincia nella dimensione europea e che si caratterizza per diversi accordi sovranazionali finalizzati all'equilibrio dei conti. Si è già avuto modo di accennare come un tale approccio si rifaccia a teorie economiche ben precise, quali quelle riconducibili alla c.d. “nuova macroeconomia classica” e di quanto tali posizioni si siano rivelate meno pronte rispetto ad altre nel panorama globale a fronteggiare la forte crisi finanziaria scoppiata nel 2007<sup>166</sup>.

Alla luce delle riflessioni poco sopra espresse con riferimento alla genesi del progetto d'integrazione europea, sia consentito in questa sede esprimere un'ulteriore sintetica osservazione di carattere più generale sull'approccio adottato dalle istituzioni europee di fronte alla passata crisi finanziaria. Non solo un'analisi al riguardo permette di capire ancora più a fondo l'orientamento dell'Unione relativamente ai diritti sociali, ma consente anche di poter meglio intendere la strada che l'Europa ha intenzione di intraprendere e le relative difficoltà in un periodo di profondo cambiamento come quello odierno, caratterizzato - come si vedrà - da uno straordinario intervento pubblico volto a rilanciare il contesto socio-economico a seguito della crisi pandemica.

Gli anni di grave crisi finanziaria hanno messo in evidenza le criticità maggiori del progetto europeo, non ultima un'unione meramente monetaria non accompagnata da un omologo legame politico ed economico, determinandone irrimediabilmente un carattere incompiuto<sup>167</sup>. In questo senso è sintomatico il ruolo assunto dalla Banca Centrale Europea, essa non è una normale “banca federale”, ai sensi dei Trattati non è prestatore di ultima istanza e non contempla sistemi di solidarietà per contrastare cicli

---

<sup>166</sup> Vedasi Capitolo I, par. n. 2.1.

<sup>167</sup> Cfr. E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, BUP, 2013, p. 53 l'autore ha richiamato in particolare le criticità del sistema “ibrido” ideato nel 1992 e confermato con Lisbona, ovvero un “sistema ibrido per cui la moneta - che Lisbona conferma di esclusiva competenza europea, artt. 127-133 - è solo formalmente e non anche sostanzialmente connessa all'economia nazionale/europea”.

economici negativi come l’emanazione di titoli di debito comuni. Il fine istituzionale del sistema di banche centrali, comprendente la Banca Centrale Europea e l’Eurosistema (insieme delle banche centrali nazionali), resta quello della stabilità dei prezzi, obiettivi come la massima occupazione o il mantenimento a livelli bassi dei tassi di interesse non sono contemplati nei Trattati<sup>168</sup>.

Tali criticità hanno determinato lo sviluppo di una divergenza tra paesi con una crescita economica reale e paesi con una crescita solo apparente ed un ingente indebitamento<sup>169</sup>, con la naturale conseguenza che, allo scoppio della crisi, lo scetticismo dei mercati ed i notevoli indebitamenti hanno portato ad un innalzamento smisurato dei tassi di interesse e alla difficile gestibilità dei debiti sovrani. Si può ben intendere che nel momento in cui gli investitori esprimessero la sfiducia nei confronti di un paese in difficoltà, lo stesso succederà con ogni paese in condizioni analoghe, e l’unità monetaria fa sì che ogni Stato membro dell’eurozona risenta degli effetti di un altro paese che rischia, a cagione dell’ingovernabilità del suo debito, di provocare un deleterio “effetto domino”<sup>170</sup>.

È allora comprensibile che la prima risposta dei paesi europei alla crisi finanziaria sia stata caratterizzata da una mancanza di coordinamento, i vincoli finanziari previsti dai Trattati non si sono rivelati sufficienti a garantire la tenuta del sistema, determinando la nascita di meccanismi di ausilio agli Stati membri<sup>171</sup>, il cui sostegno era comunque contraddistinto da

---

<sup>168</sup> cfr. L. ANTONINI, *La Domanda Inevasa*, cit., pp. 16 e ss.

<sup>169</sup> Paesi come per esempio Germania, Paesi Bassi, Paesi scandinavi e Austria rispetto a Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna, Italia.

<sup>170</sup> Cfr. A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali*, cit., p. 5, l’autrice richiama il paradigmatico caso della Grecia: il suo debito pubblico era rimasto a lungo nascosto perché continuamente rifinanziato dalle banche attraverso meccanismi simili ai derivati, che sfuggivano al controllo politico delle istituzioni europee. Le preoccupazioni legate alla crisi greca si sono naturalmente estese anche a quei paesi, come Francia e Germania, le cui banche avevano concesso prestiti al Governo ellenico. I mercati reagiscono ritirandosi da quei Paesi che possono costituire un altro caso simile alla Grecia, in cui cioè il forte indebitamento si unisce ad una bassa crescita economica, rendendo evidente il fatto che l’instabilità di un Paese della zona Euro inevitabilmente si ripercuote su tutto il sistema.

<sup>171</sup> Vedasi *supra*, Capitolo I, par. n. 2.1.

forti condizionalità di riforma, in particolare sulle fonti di spesa maggiori, tra cui appunto il finanziamento del *welfare*<sup>172</sup>.

Le misure d'intervento adottate dagli Stati membri - non solo quelli in difficoltà, ma anche quelli più solidi ad ulteriore dimostrazione della rigida applicazione dei parametri finanziari europei - per ridurre il debito pubblico hanno riguardato prevalentemente le pensioni, i salari, i diritti alla sanità, all'istruzione, ed in generale la riduzione della spesa pubblica, determinando evidenti ripercussioni sul sistema dei diritti sociali, oltre che a comportare conseguenze, a tratti, controproducenti per l'economia reale<sup>173</sup>. In un momento infatti di forte depressione economica, di urgente bisogno del sostegno degli ammortizzatori sociali, le scelte di governo sono state dettate dal fine di ridurre il deficit pubblico ai sensi degli stretti dettami dell'austerità, intervenendo direttamente sulle spese più immediatamente percepibili come quelle sociali, con un conseguente aumento della povertà reale<sup>174</sup>. Senza alcuna velleità di tentare di risolvere l'eterno dibattito economico tra teorie liberiste e quelle di stampo keynesiano, risulta abbastanza evidente che nel momento in cui l'intervento pubblico risultava necessario, la politica economica europea abbia preferito sacrificare i diritti sociali assicurando fiducia all'autoregolazione del mercato.

I risultati ed il cambio di rotta segnato in particolare dall'utilizzazione del c.d. alleggerimento quantitativo, o *quantitative easing*<sup>175</sup>, da parte della BCE hanno senza dubbio dato una lezione di cui le istituzioni europee sembrano aver tenuto conto nel momento in cui la realtà globale è stata sconvolta dalla crisi pandemica, una crisi nata come sanitaria e che ha espresso nel modo più drammatico le proprie ripercussioni anche nell'economia reale. Alla luce di elementi che denotano una rinnovata attenzione da parte dell'Unione per i diritti sociali già prima dello scoppio della pandemia e, in particolare, del piano d'intervento straordinario di ripresa, è opportuno richiamare i

---

<sup>172</sup> Cfr. A. POGGI, ult. op. cit., p. 5 e ss.

<sup>173</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>174</sup> A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI, *Austerità*, cit., pp. 194 e ss.; cfr. L. BINI SMAGHI, *Perché è necessaria una Costituzione finanziaria in Europa*, in AA.VV., *La Costituzione finanziaria, La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 99 e ss.

<sup>175</sup> Vedasi *supra*, Capitolo I, par. 2.1.1.

possibili risvolti che potranno caratterizzare l'avvenire del piano d'integrazione europea.

## **2. Le prospettive di sviluppo dei diritti sociali nel sistema dell'Unione europea**

Da quanto già detto è evidente che lo sviluppo di un autentico “*welfare* europeo”, pertanto di un impianto di diritti di prestazione che richiederebbe un considerevole apporto di risorse finanziarie, incontra le maggiori difficoltà nell'assenza di una fiscalità comune e di un bilancio non certo idoneo, né concepito, per attuare politiche redistributive a livello europeo<sup>176</sup>. Elementi, a loro volta, sintomatici di quell'originale divisione di competenze che limitava ai soli Stati membri le politiche di carattere sociale.

Oltre alle già summenzionate novità normative, come la Carta di Nizza ed il Trattato di Lisbona, sembrerebbero sussistere ulteriori elementi che farebbero presagire un cambio di prospettiva già negli anni precedenti alla crisi pandemica, giocoforza evento spartiacque dell'intera analisi delle dinamiche sovranazionali: il riferimento è in particolare al “Pilastro europeo dei diritti sociali”, sottoscritto congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo di Göteborg il 17 novembre 2017, il quale lascerebbe intendere che non è più solo l'istituzione di un mercato comune il nucleo del processo d'integrazione europea, ma ne costituisce un elemento essenziale anche il *welfare* dei cittadini ed il potenziamento del modello sociale<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> P. BILANCIA, *La dimensione europea*, cit., p. 14.

<sup>177</sup> Tale documento in particolare si declina in tre grandi obiettivi: assicurare eguaglianza e opportunità nelle possibilità di accesso ai mercati del lavoro, garantire condizioni di lavoro eque ai lavoratori, quindi anche in termini salariali, e infine assicurare dei sistemi di protezione sociale sostenibili. Il pilastro comprende venti principi fondamentali per un'Europa sociale forte in termini di pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociali, vedasi il “Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali”, di cui alla comunicazione della Commissione del 4 marzo 2021, COM(2021) 102.

La sottoscrizione del nuovo “pilastro” rappresenta il punto di arrivo di un percorso intrapreso già nel 2015, su proposta della Commissione<sup>178</sup>, e non risulta avventato dedurre che l’esperienza della crisi finanziaria abbia determinato il ripensamento delle politiche europee in tale direzione, rimanendo queste certamente incentrate sulla stabilità dei prezzi e sull’equilibrio di bilancio, ma non senza quell’attenzione per i diritti di prestazione che in un primo momento era sembrata mancare<sup>179</sup>. Non si ignora che la sottoscrizione del “pilastro” abbia un rilevante valore simbolico, tuttavia, come dimostrato dall’esemplare sviluppo del valore tra le fonti della CDFUE, tale atto, seppure espressione di una forma di *soft law*, lascia sperare ad un’estensione della garanzia sociale da parte delle istituzioni dell’Unione.

Il nuovo “pilastro” pare affermare che non è possibile concepire un mercato unico ignorandone le implicazioni sociali, ma è bensì necessario intenderlo come strumento di un’integrazione più ampia, in cui le difficoltà finanziarie, il governo dell’economia e la coesione politica non dovrebbero essere considerate in modo disgiunto, ma bensì come parti strettamente interconnesse del processo di integrazione<sup>180</sup>. In tal senso ci si può sbilanciare sino ad affermare che non è davvero raggiungibile una comunione politica attraverso una disciplina che si concentri meramente sul mercato, sicché l’innovativo “pilastro” dovrebbe sicuramente essere salutato come un passo ulteriore verso un’attuazione più stretta del progetto europeo.

L’attuazione delle libertà fondamentali del mercato unico non per forza devono tradursi in un indebolimento delle tutele sociali. Sicuramente più semplice - e lo si è visto - per le istituzioni dell’Unione è garantire tutti quei diritti sociali che si declinano nel divieto di ogni discriminazione, ovvero

---

<sup>178</sup> Che già nel 2016 aveva presentato un progetto preliminare.

<sup>179</sup> P. BILANCIA, ult. op. cit., pp. 7 e ss.

<sup>180</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 33 e ss.; cfr. J.P. LABORDE, *Cosa resta del modello sociale*, cit., p. 336.

non propriamente attraverso una prestazione positiva da parte del soggetto pubblico<sup>181</sup>.

Eppure è opportuno richiamare anche la possibilità di porre le basi di una garanzia europea dei diritti sociali di prestazione proprio attraverso il perseguimento dell'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno e la libera circolazione di merci, persone e servizi, ovvero per mezzo di una tutela di carattere *indiretto* del *welfare*. Questa non è una logica nuova: è la medesima che ha determinato l'emanazione del regolamento CEE n. 1408/71<sup>182</sup> e del regolamento CE n. 883/2004<sup>183</sup> nell'ambito della tutela dei lavoratori, ma è soprattutto la direttiva 2011/24/UE<sup>184</sup>, relativa all'assistenza sanitaria transfrontaliera<sup>185</sup>, ad offrire i più interessanti spunti di riflessione, soprattutto perché afferente, come precisato in precedenza, al diritto sociale di prestazione per antonomasia, nonché il più "costoso", la sanità.

Come noto la direttiva mira al ravvicinamento, ai sensi dell'art. 114 TFUE, delle legislazioni degli Stati membri in relazione al diritto dei pazienti di ricevere prestazioni terapeutiche in un paese diverso da quello di origine e a sollecitare forme di cooperazione interstatale nell'erogazione dei servizi sanitari<sup>186</sup>. In proposito, è opportuno ricordare che in tema di sanità

---

<sup>181</sup> Vedasi *supra* nota n. 110; cfr. A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea*, cit., pp. 26 e ss.

<sup>182</sup> Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

<sup>183</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

<sup>184</sup> Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011 concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera; nell'ordinamento italiano la direttiva ha trovato attuazione nel d.lgs. n. 38 del 4 marzo 2014.

<sup>185</sup> Che la direttiva definisce come "l'assistenza sanitaria prestata in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di affiliazione". La direttiva precisa che, per "assistenza sanitaria", si intendono "i servizi prestati da professionisti sanitari a pazienti, al fine di valutare, mantenere o ristabilire il loro stato di salute, ivi compresa la prescrizione, la somministrazione e la fornitura di medicinali e dispositivi medici", mentre con "Stato membro di affiliazione" in generale si indica "lo Stato membro competente a concedere alla persona assicurata un'autorizzazione preventiva a ricevere cure adeguate al di fuori dello Stato membro di residenza" (art. 3 della direttiva).

<sup>186</sup> Cfr. AA.VV. *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo?*, a cura di D. MORANA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; cfr. R.



pubblica - compresa all'interno delle politiche UE ai sensi dell'art. 168 TFUE<sup>187</sup> - le facoltà dell'Unione rientrano all'interno delle strette maglie previste dall'art. 6 TFUE, il quale indica i settori in cui l'Unione possiede una competenza di mero sostegno, coordinamento e completamento delle politiche degli Stati membri: la base giuridica degli interventi eurounitari nel campo sanitario non ha pertanto intaccato il ruolo predominante degli Stati membri e non ha neppure determinato il riconoscimento di posizioni giuridiche soggettive direttamente "azionabili" per garantire l'effettivo accesso alle prestazioni<sup>188</sup>.

Il nucleo della direttiva è costituito dall'eliminazione della previa autorizzazione da parte dello Stato di provenienza, c.d. "Stato di affiliazione"<sup>189</sup>, finalizzata ad ottenere il rimborso delle spese sanitarie sostenute in un altro Stato membro, mantenendola invece nei soli casi

---

BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 250 e ss.

<sup>187</sup> Si tratta evidentemente di una norma di principio, in particolare al par. n. 1 la disposizione statuisce che "[n]ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. [...]". Il medesimo art. 168, al par. n. 7, precisa i limiti degli interventi dell'Unione rispetto alle politiche sanitarie nazionali: "[l]'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. Le responsabilità degli Stati membri includono la gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'assegnazione delle risorse loro destinate. [...]". Completa poi la disciplina europea in tema di sanità l'art. 35 della Carta di Nizza, il quale statuisce che "[o]gni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana". La disposizione normativa esprime il carattere "positivo" del diritto alla salute, tuttavia è ben lungi dal riconoscere un diritto garantito direttamente "azionabile", rinviando alle legislazioni e prassi nazionali, le quali non sono vincolate né nella determinazione dell'*an* o del *quantum*. Vero, come pertinentemente rilevato da R. BALDUZZI, ult. op. cit. p. 250, che alle "condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali" richiamate dall'art. 35 si aggiungono ora quelle previste nella direttiva, cui gli Stati membri devono conformarsi.

<sup>188</sup> D. MORANA, *Diritto alle cure e mobilità sanitaria nell'Unione europea: un banco di prova per l'Europa occidentale*, in *L'assistenza sanitaria transfrontaliera*, cit., p. 10; sulla dimensione sovranazionale del diritto alla salute vedasi A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 80 e ss.

<sup>189</sup> V. *supra* nota n. 185.

eccezionali previsti dalla legge<sup>190</sup>. È interessante ricavare dalla suddetta direttiva una metodologia del tutto particolare attraverso cui l'Unione può concretamente estendere le garanzie sociali dei propri cittadini in via "indiretta": si può infatti intendere come la direttiva non configuri propriamente un nuovo diritto alle prestazioni sanitarie, ma estenda più propriamente le prestazioni già riconosciute dagli Stati membri determinando l'obbligo per i medesimi di farsi carico dei costi delle prestazioni ricevute in un altro paese membro<sup>191</sup>.

È in questo modo che si può certamente riconoscere alla direttiva 2011/24/UE il merito di dare un risvolto sostanziale all'ingresso della dimensione sociale all'interno delle fonti eurounitarie<sup>192</sup>, seppure l'analisi di quanto disposto da tale fonte non cessi di manifestare i limiti e le tendenze già esposte in precedenza dell'Unione rispetto ai diritti sociali.

Il riferimento è a una sorta di "duplice volto" tipico degli atti secondari di ravvicinamento delle legislazioni volti a disciplinare l'accesso dei cittadini europei ai sistemi di protezione sociale nazionali<sup>193</sup>: da una parte la direttiva mira evidentemente a fornire un'armonizzazione minima dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, ad offrire una dimensione europea al diritto all'assistenza sanitaria, dall'altra, tuttavia, nelle condizioni e nei limiti previsti nella direttiva possono leggersi anche "misure di difesa" dei sistemi sanitari nazionali da una mobilità sanitaria non controllata e, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia favorevole ad un allargamento delle maglie del principio dell'autorizzazione preventiva già previsto dalla disciplina in materia di protezione sociale dei lavoratori, potenzialmente troppo onerosa per gli Stati membri<sup>194</sup>.

Paradigmatica in questo senso è la disposizione contenuta all'art. 7, par. 9 della direttiva, la quale statuisce che: "[l]o Stato membro di affiliazione

---

<sup>190</sup> C. GIUNTA, *La direttiva sull'applicazione dei diritti dei pazienti*, in *L'assistenza sanitaria transfrontaliera*, cit., p. 50.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>192</sup> O come espresso da D. MORANA, *ult. op. cit.*, la direttiva rappresenta uno stimolo ad ampliare la "forma di Stato" dell'Unione, concetto inteso ovviamente in senso lato stante la natura sovranazionale dell'UE, ovvero quale articolazione del rapporto tra le istituzioni e le istanze dei cittadini.

<sup>193</sup> R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali*, cit., pp. 250 e ss.

<sup>194</sup> *Idem*.

può limitare l'applicazione delle norme sul rimborso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera per motivi imperativi di interesse generale, quali quelli riguardanti l'obiettivo di assicurare, nel territorio dello Stato membro interessato, la possibilità di un accesso sufficiente e permanente ad una gamma equilibrata di cure di elevata qualità o alla volontà di garantire il controllo dei costi e di evitare, per quanto possibile, ogni spreco di risorse finanziarie, tecniche e umane". È stato sottolineato come una siffatta disposizione sia abbastanza vaga e subordini il diritto al rimborso alle valutazioni ampiamente discrezionali dello Stato, che facilmente potrebbe negarlo adducendo la semplice necessità di evitare sprechi di risorse, determinando una regressione della tutela rispetto a quella già garantita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>195</sup>.

È altresì innegabile che alla base della direttiva non ci sia propriamente quell'intento solidaristico tipico dei sistemi di tutela sociale compresi nelle carte costituzionali nazionali<sup>196</sup>, tuttavia è ragionevole affermare che l'intervento normativo europeo ha sicuramente ampliato le possibilità relative al diritto alla sanità e così rafforzato le garanzie sociali dei cittadini europei: si pensi ad esempio alla possibilità di usufruire delle prestazioni di centri altamente specializzati per taluni trattamenti oltreconfine e della possibilità, già in atto, di intraprendere collaborazioni tra enti ospedalieri di Stati membri differenti ma geograficamente vicini<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> C. GIUNTA, *La direttiva sull'applicazione dei diritti*, cit., pp. 51 e ss., la previsione normativa rappresenta un passo indietro rispetto alla giurisprudenza della Corte in Lussemburgo: i giudici europei avevano infatti affermato che un rischio di grave alterazione dell'equilibrio finanziario potesse costituire un motivo imperativo d'interesse generale solo qualora si potessero verificare ripercussioni sul livello globale di tutela della sanità pubblica, sentenza della Corte del 13 maggio 2003, *V.G. Müller-Fauré*, C-385/99.

<sup>196</sup> *Ibidem*, pp. 65 e ss., opportunamente viene notato che il beneficiario principale delle norme di mobilità sanitaria non è il "bisogoso" che più ne ha necessità, ma bensì colui che ha più mezzi per viaggiare, informarsi e pagare in anticipo le prestazioni sanitarie, ossia un "consumatore".

<sup>197</sup> Si pensi ai programmi di cooperazione interregionali compresi nel progetto di cooperazione Interreg Europa, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), finalizzato al miglioramento delle politiche di sviluppo regionale attraverso lo scambio di esperienze e di buone pratiche. A mero titolo esemplificativo si richiama il programma Interreg Italia-Austria, il quale ha finanziato proprio in tema di assistenza sanitaria transfrontaliera il progetto il progetto HoNCAB "*Support creation of pilot network of hospitals related to payment of care for cross border patients*".

Se la dimensione sociale non è pertanto estranea, né tantomeno incompatibile al processo d'integrazione europea, è doveroso, a completamento del tema relativo al bilanciamento dei diritti con l'equilibrio di bilancio nella dimensione europea, trattare anche l'approccio dell'Unione alla crisi di carattere socio-economico legata alla pandemia Covid-19 e le misure adottate per la ripartenza.

## **2.1 La tutela dei diritti sociali a fronte della crisi pandemica ed il piano di ripresa**

Ad un esame diacronico, la prima reazione delle istituzioni dell'Unione alla crisi pandemica si differenzia nettamente dall'approccio che ha contraddistinto le misure volte a far fronte alla grave crisi finanziaria scoppiata più di dieci anni prima<sup>198</sup>. Si è già avuto modo di fare presente come la pandemia dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2 abbia determinato il naturale sorgere di una crisi sanitaria e sociale prima che economica, nonché come l'emergenza abbia colpito in particolare alcuni diritti sociali - come sanità, istruzione e lavoro - oltre che determinate categorie di persone.

Si tratta pertanto di uno scenario diverso rispetto a quello della crisi finanziaria del passato, la quale trovava la sua origine nel settore finanziario, si estendeva in seguito ai debiti sovrani - soprattutto alla luce dell'incauta gestione delle risorse pubbliche da parte di alcuni paesi rispetto ad altri "virtuosi" - e quindi colpiva l'economia reale: con la crisi pandemica, come detto, ad essere colpita, in tutta Europa, è stata direttamente la società e l'economia reale<sup>199</sup>, con un impatto ancora più devastante e diretto sul *welfare* rispetto alla passata crisi<sup>200</sup>. È ragionevole pensare che non solo le essenziali differenze rispetto alla passata crisi, ma anche l'esperienza

---

<sup>198</sup> Sia consentito rimandare per un maggior dettaglio a B.A. MASSO, *Il primo impatto sui diritti sociali dell'emergenza Covid-19*, cit., pp. 2643 e ss.

<sup>199</sup> Cfr. D. BUSCH, *Is the European Union Going to Help Us Overcome the COVID-19 Crisis?*, European Banking Institute Working Paper Series, n. 64/2020, p. 6.

<sup>200</sup> Come specificato nel Capitolo III, par. n. 3, lo *shock* simmetrico determinato dalla pandemia ha avuto poi conseguenze asimmetriche alla luce della maggiore o minore spesa dedicata dai singoli paesi alla sanità pubblica, la quale ha determinato una maggiore o minore prontezza di risposta sanitaria.

maturata dalle istituzioni europee, in particolare in termini di politica finanziaria, abbia determinato un approccio del tutto antitetico rispetto al passato.

Ben diversa dalle misure di austerità che hanno contraddistinto i primi anni dello scorso decennio si presenta la temperie politica europea, che, non senza alcune divergenze, ha espresso la necessità di un intervento pubblico nell'economia, in particolare per garantire quei diritti fondamentali in un contesto appunto di estrema incertezza come quello della pandemia e delle sue conseguenze.

In via esemplificativa se solo nel 2015 la BCE ha intrapreso una politica monetaria espansiva, sin dall'immediato scoppio della crisi pandemica la Banca Centrale Europea ha invece comunicato di aumentare progressivamente il suo programma di acquisto di titoli pubblici e privati, ovvero il cosiddetto *quantitative easing*<sup>201</sup>. In termini di bilancio è stato inoltre sospeso il Patto di stabilità e crescita - che come noto richiama i parametri di Maastricht relativi al rapporto deficit/Pil < 3% e quello debito/Pil < 60% - tramite l'esperimento da parte della Commissione della c.d. clausola di salvaguardia<sup>202</sup>. Non sono da lasciare da canto neppure diversi interventi immediati a favore dell'occupazione, di supporto diretto alle imprese e dei servizi sanitari: si pensi all'istituzione del fondo SURE<sup>203</sup>, agli investimenti da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI)<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Già annunciato per 120 miliardi di euro in data 12 marzo 2020, in data 18 marzo 2020 la BCE proponeva l'avvio di un nuovo programma, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) con la previsione, tra gli altri, acquisti di titoli per 750 miliardi.

<sup>202</sup> Di cui agli artt. 5, par. 1; 6, par. 3; 9, par. 1; 10, par. 3 del reg. CE 1466/97 come modificato reg. UE n. 1177/2011; ad oggi la sospensione è stata prolungata a tutto il 2022 con l'intenzione di disattivare la clausola nel 2023, senza mancare comunque nel dibattito politico europeo forti istanze per una revisione dei summenzionati parametri.

<sup>203</sup> Il sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE) è uno strumento che permette a ciascuno Stato membro di usufruire fino a 100 miliardi per coprire parte dei costi connessi alla creazione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo.

<sup>204</sup> La quale ha istituito un fondo di garanzia paneuropeo per 200 miliardi e ha altresì già mobilitato 40 miliardi per il finanziamento a breve termine delle piccole e medie imprese.

e alle condizioni agevolate previste per il ricorso al meccanismo europeo di stabilità (MES) per fronteggiare le spese sanitarie<sup>205</sup>.

All'interno delle misure straordinarie adottate dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi e determinare una ripartenza, riveste ovviamente un ruolo dominante il *Next Generetaion EU* (NGEU), già diffusamente noto col nome di *Recovery fund*, ovvero il pacchetto di strumenti d'intervento economico straordinario volto non solo a stimolare l'economia degli Stati membri, ma anche a determinare cambiamenti radicali in ambiti strategici come: la trasformazione digitale; una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani<sup>206</sup>.

Il NGEU rappresenta uno strumento del tutto innovativo e segna un cambiamento epocale non solo perché costituisce un intervento finanziario pubblico tramite l'emissione di titoli obbligazionari condivisi tra gli Stati membri secondo dimensioni del tutto inedite<sup>207</sup>, ma anche perché mira,

---

<sup>205</sup> A seguito dell'accordo raggiunto in sede di Eurogruppo in data 8 maggio 2020 ciascuno stato membro della zona euro potrà ricevere prestiti, a tassi agevolati con durata fino a 10 anni, sino al 2% del rispettivo PIL, per un valore di 240 miliardi, senza condizionalità se non quella di destinare le risorse per fronteggiare spese sanitarie

<sup>206</sup> In proposito si ricorda, in estrema sintesi, che il NGEU si innesta all'interno del piano di bilancio di lungo termine dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027 approvato durante il Consiglio europeo straordinario tenuto tra il 17 e 21 luglio 2020 e confermato nei suoi tratti fondamentali dal Consiglio dell'Unione europea il 9 ottobre 2020. Esso ammonta a circa 750 miliardi di euro ed è costituito da risorse reperite dalla Commissione europea sui mercati finanziari tramite l'emissione di debito comune, le quali si aggiungono al Quadro Finanziario Pluriennale (o *Multiannual Financial Framework*), ovvero il canonico piano pluriennale di bilancio finanziato dagli Stati membri. Di questi 750 miliardi, 390 miliardi vengono garantiti agli Stati membri quali contributi a fondo perduto, mentre 360 miliardi vengono erogati a titolo di prestito a lunga scadenza con tassi agevolati. Il NGEU è a sua volta composto da diversi strumenti, il principale dei quali è il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ammonta a 672.6 miliardi, mentre i restanti 77.4 miliardi sono destinati ad alcuni fondi di investimento vincolati (tra cui il principale è il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa, REACT-EU). I sei ambiti d'investimento indicati, ovvero i "pilastri" su cui strutturare i singoli piani di ripresa e resilienza nazionali, sono stati da ultimo identificati dal regolamento istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, ovvero il Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 18 febbraio 2021.

<sup>207</sup> Il NGEU non è infatti finanziato direttamente dagli Stati membri, ma da risorse reperite dalla Commissione nei mercati finanziari attraverso l'emissione di *Recovery Bond*, titoli comuni europei con garanzia il bilancio 2021-2027. In questo modo si crea un debito

attraverso rigide condizionalità, a riformare nei propri aspetti vitali gli ordinamenti degli Stati membri, ciascuno dei quali, nel rispetto ai parametri dettati dalle istituzioni europee, ha proposto il rispettivo Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)<sup>208</sup>.

È proprio l'esame delle dinamiche relative al NGEU e del Pnrr nazionale italiano che consente di tirare le fila del discorso riguardo ai diversi profili trattati in merito all'Unione europea ed al suo approccio alla tutela dei diritti sociali ed al presidio dell'ordine dei bilanci.

Tramite il massiccio intervento pubblico nel mercato si assiste, per certi aspetti, ad un completo capovolgimento di fronte rispetto alla logica dell'austerità adoperata in passato non solo in termini di politica economica, ma anche con riferimento ad importanti finalità sociali: insieme alla digitalizzazione e alla transizione verde, l'inclusione sociale viene citata dai piani nazionali di ripresa quale asse strategico condiviso a livello europeo. Dal momento che potrebbe sembrare esagerato affermare che l'efficienza del mercato unico passi in secondo piano rispetto alle finalità espresse dal piano europeo di ripresa, parrebbe più corretto notare che i suddetti obiettivi, tra cui anche quelli di protezione sociale, vengono in questo modo perseguiti secondo una logica sinergica.

Esaminando l'esempio dell'ordinamento italiano, è agevole notare come le priorità di carattere trasversale espresse prima dalle istituzioni europee e poi accolte dal governo nazionale nel Pnrr si declinino in tutte le sei missioni del piano. Giova senz'altro richiamare in particolare le missioni più

---

comune il cui rischio, esclusivamente *pro futuro*, è condiviso tra gli Stati membri dell'Unione.

<sup>208</sup> Per quanto riguarda l'Italia - destinataria in totale di circa 209 miliardi del NGEU - a seguito di una vicenda travagliata anche a causa del cambio di governo all'inizio del 2021 e della riscrittura della bozza stilata dal governo precedente, il Pnrr ha visto l'approvazione da parte della Commissione nel giugno 2021. La struttura schematica del Pnrr si suddivide in sei "missioni", le quali a loro volta si declinano in "componenti" che contengono le singole linee d'intervento, queste ultime si sviluppano in "riforme" ed "investimenti", quindi in una minuziosa indicazione dei cambiamenti regolatori ritenuti necessari, delle risorse finanziarie richieste e del termine prestabilito per il conseguimento dell'intervento in questione. Tale struttura risponde alla logica di condizionalità imposta dall'Europa ed in particolare al rigido rispetto degli obiettivi intermedi di natura qualitativa (c.d. *milestones*) e finali di natura quantitativa (c.d. *targets*) cui sono subordinate le erogazioni periodiche dei finanziamenti.

direttamente legate ai diritti sociali come quelle relative all'istruzione e alla ricerca, alla inclusione e coesione sociale ed alla salute<sup>209</sup>.

Alla luce dell'attenzione dedicata specialmente al diritto alla salute nel corso della presente dissertazione si ritiene opportuno, a titolo esemplificativo, richiamare proprio gli interventi previsti dal Pnrr in ambito sanitario per esprimerne la forte portata innovativa in campo sociale. È attraverso le risorse del NGEU che l'ordinamento nazionale propone di risolvere le carenze più rilevanti di questo ambito, come: le significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; l'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; i tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; la scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari<sup>210</sup>. Gli interventi proposti nel piano si propongono di rinnovare fortemente il Servizio sanitario nazionale seguendo le direttrici dell'assistenza territoriale e dell'innovazione<sup>211</sup>, con la comparsa, tra le altre, di nuove strutture come le “case della comunità” e gli “ospedali di comunità”<sup>212</sup>, nonché tramite l'aggiornamento tecnologico e la riforma del sistema di formazione e ricerca<sup>213</sup>.

Non è pertanto difficile notare come l'uso delle risorse straordinarie di provenienza europea risulti in un rafforzamento delle garanzie sociali per i cittadini, tuttavia la logica sottesa al NGEU denota ancora una volta l'essenziale bilanciamento tra i diritti sociali di prestazione e l'equilibrio dei conti, in particolare per un paese come l'Italia, che - come ricordato nel Pnrr - risulta la prima beneficiaria in valore assoluto del Dispositivo per la

---

<sup>209</sup> Rispettivamente le missioni nn. 4, 5 e 6 del Pnrr.

<sup>210</sup> Vedasi il Piano nazionale di ripresa e resilienza, pp. 222 e ss., consultabile liberamente presso <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>211</sup> Per la precisione la missione n. 6 si declina appunto in due componenti: lo sviluppo di reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale da una parte (Componente n. 1), e innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale dall'altra (Componente n. 2).

<sup>212</sup> Vedasi gli investimenti 1.1 e 1.3 della componente n. 1.

<sup>213</sup> Vedasi la Componente n. 2 a sua volta suddivisa appunto in ulteriori due linee d'intervento: C2.1 Aggiornamento tecnologico e digitale e C2.2 Formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico.



ripresa e resilienza e del Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)<sup>214</sup>.

L'attenzione al bilancio resta in primo piano. Potrebbe sembrare banale ricordare infatti che non solo gli Stati membri dovranno restituire le risorse erogate a titolo di prestito, ma dovranno contribuire anche a garantire il debito comune emesso dalla Commissione per erogare i finanziamenti a fondo perduto: non è pertanto possibile concepire l'efficiente uso di tali risorse senza garantire anche l'equilibrio e la salute dei conti pubblici.

Se ne può dedurre una decisiva esaltazione della fondamentale - quanto complessa - funzione pubblica di controllo, divenuta, per le ragioni appena esposte, sempre più necessaria<sup>215</sup>. Tale esigenza è stata peraltro un elemento non certo ignorato né dalla Commissione<sup>216</sup>, né dallo stesso Pnrr, che sul punto si è premurato di esporre il coordinamento dell'attuazione del piano con i sistemi di controllo, sia quelli nazionali (che coinvolgono un Coordinamento centrale<sup>217</sup>, un Organismo di audit<sup>218</sup>, una Cabina di regia<sup>219</sup> e la Corte dei conti<sup>220</sup> secondo il sistema informativo "ReGiS"<sup>221</sup>), sia quelli

---

<sup>214</sup> Ovvero i due strumenti principali del NGEU, vedasi *supra* nota n. 206; si rammenti che il solo RRF garantisce all'Italia risorse per 191.5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026.

<sup>215</sup> Per un'organica analisi approfondita dei sistemi di controllo, delle sue complessità anche nei suoi risvolti sovranazionali, vedasi in particolare A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo*, cit.

<sup>216</sup> Vedasi sul punto le linee guida di orientamento agli Stati membri per la stesura dei Piani nazionali di ripresa e resilienza del 17 settembre 2020, SWD (2020) 205.

<sup>217</sup> Ruolo attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>218</sup> Istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, si tratta di un organismo indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

<sup>219</sup> Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'importante compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del piano.

<sup>220</sup> A cui già la legge del 14 gennaio 1994 n. 20 affidava il controllo successivo sulla gestione dei fondi di provenienza comunitaria.

<sup>221</sup> Il sistema unitario "ReGiS" è previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021), disposizione che risponde a quanto stabilito dall'articolo 29 del Regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente,

sovranazionali europei. Tra questi in particolare il “semestre europeo”, tipico ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri di cui si è già parlato in precedenza<sup>222</sup>, volto a garantire il rispetto di quei parametri fondamentali per poter usufruire dei periodici finanziamenti del NGEU<sup>223</sup>.

Non si può infatti ignorare che i suddetti finanziamenti sono subordinati ad una sana politica di bilancio e al conseguimento degli obiettivi intermedi collegati ai singoli progetti (*milestones* e *targets*), sicché è molto probabile che “*gravi scostamenti dagli obiettivi prefissati*”<sup>224</sup> determinerebbero l’esperimento del c.d. “freno di emergenza”, ovvero la facoltà procedimentale esperibile da uno o più Stati membri di interdire la Commissione dal prendere ogni decisione sull’erogazione delle somme e di rimettere la questione al Consiglio europeo<sup>225</sup>.

Giova rammentare, al fine di dare un quadro completo sul contesto relativo al NGEU, che tale accorgimento procedimentale è il frutto delle istanze espresse in sede di discussione dai paesi che hanno nel complesso manifestato posizioni di dissenso ad un massiccio intervento straordinario di

---

efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell’attuazione delle attività e dei risultati”. Sviluppato dal Ministero dell’economia e delle finanze per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall’Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, esso assicura la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l’efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance* del piano. Il sistema garantisce la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, i quali vengono tracciati elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività.

<sup>222</sup> Vedasi Capitolo I, par. n. 2.1.2.

<sup>223</sup> Il NGEU è altresì fortemente legato al procedimento del Semestre europeo anche per il fatto che le raccomandazioni elaborate dalla Commissione e approvate dal Consiglio alla fine di ogni ciclo, le quali indicano appunto le criticità maggiori dei singoli ordinamenti nazionali, hanno costituito il termine di paragone principale per la stesura dei Pnrr.

<sup>224</sup> Come previsto dalle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020.

<sup>225</sup> È bene distinguere tale *freno di emergenza* dall’ordinario *freno di emergenza* già contemplata nella procedura legislativa prevista dai Trattati (vedasi art. 48 TUE) che ugualmente rimette la discussione relativa ad un atto legislativo dal Consiglio al Consiglio europeo. Difatti il freno di emergenza relativo al NGEU non è relativo ad una procedura legislativa ma bensì amministrativa, inoltre non provoca un blocco definitivo della procedura con trasferimento della competenza a decidere dalla Commissione al Consiglio europeo: l’esercizio del *freno di emergenza* in questo caso può solo ritardare per massimo tre mesi la decisione della Commissione che mantiene la competenza di decidere sull’erogazione.

ausilio finanziario da parte dell'Unione, ossia i c.d. "paesi frugali"<sup>226</sup>, i quali, oltre al freno di emergenza, hanno anche premuto per una netta diminuzione dei fondi erogati a fondo perduto<sup>227</sup> e per un aumento degli "sconti" (i c.d. "*rebates*") sulle somme da versare al Quadro Finanziario Pluriennale<sup>228</sup>.

All'interno di questo delicato equilibrio tra il finanziamento straordinario di investimenti volti ad una profonda riforma degli ordinamenti nazionali europei e l'equilibrio dei conti, non è esagerato affermare che risulti, in conclusione, più facile ottenere l'approvazione del rispettivo Pnrr e una prima parte delle risorse del NGEU piuttosto che mantenerle nel tempo. Si può ben intendere come quindi le vicende trattate nei capitoli precedenti afferenti alla giurisprudenza costituzionale in punto di bilanciamento tra diritti e vincoli finanziari rivestano un ruolo decisivo nel garantire, da una parte, un corretto uso delle risorse di provenienza europea, dall'altra come possano preservare l'ordinamento da situazioni di forte squilibrio finanziario e quindi da conseguenze gravi come la perdita dei fondi del NGEU proprio attraverso le nuove tecniche decisorie già esposte in precedenza.

Più in generale non si può certo affermare che il ruolo delle corti costituzionali degli Stati membri non abbia evidenti ripercussioni sul concreto funzionamento del *Recovery plan*. In un'ottica comparatistica, infatti, la giurisprudenza di soprattutto alcuni tribunali costituzionali nazionali svolge un ruolo alquanto decisivo: si pensi solo alle determinanti decisioni della Corte costituzionale tedesca, che già tradizionalmente si è distinta per la difesa delle prerogative costituzionali in materia di diritto al bilancio ponendo dei limiti al sacrificio delle finanze nazionali per aiutare

---

<sup>226</sup> In particolare Olanda, Austria, Svezia, Danimarca e Finlandia.

<sup>227</sup> Ovvero 390 miliardi, si tenga conto che la proposta originale era pari a 500 miliardi di euro.

<sup>228</sup> Trattasi di quei rimborsi che compensano i versamenti a bilancio dei contributori netti, ovvero paesi che versano più di quanto ricevono.

altri Stati europei, senza esitare a contrapporsi, in alcuni casi, alla stessa Corte di giustizia<sup>229</sup>.

Anche per quanto riguarda il NGEU il peso sostanziale che contraddistingue il *Bundesverfassungsgericht* (BverfG) all'interno del panorama europeo non è rimasto certo inavvertito: in un primo momento, con decisione del 26 marzo 2021, il Tribunale federale costituzionale tedesco aveva ordinato al Presidente delle Repubblica Federale di non firmare la legge di ratifica del NGEU, già approvata dal Parlamento, nell'ottica di preservare le finanze nazionali dal rischio di farsi carico dell'onere di rispondere della parte di debito comune finanziato con risorse proprie a cui i paesi europei più fragili non fossero stati in grado di far fronte<sup>230</sup>.

È poi con l'ordinanza del 15 aprile 2021 che il BverfG ha rigettato il ricorso cautelare proposto contro la legge di ratifica della decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie, sbloccando così in via decisiva l'operatività dell'intero programma di ripresa<sup>231</sup>. È interessante constatare il fatto che, pur costituendo quest'ultima una decisione che dissolve le nubi di una fosca *impasse* per l'avviamento NGEU, permangano alcune

---

<sup>229</sup> Gli esempi sono diversi e noti: il *Bundesverfassungsgericht* si è espresso nel 2013 e 2016 in tema di Omt (*outright monetary transactions* che permettono alla BCE di comprare titoli dei paesi in crisi), oppure si pensi alla sentenza del 5 maggio 2020 (BVerfG, 2 BvR 859/15) che, seppur relativa ad un altro programma di *quantitative easing*, ovvero il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) intrapreso nel 2014, lascia comunque presagire la concreta ipotesi che i giudici di Karlsruhe possano mettere in discussione anche il più recente *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP), soprattutto alla luce della deroga all'acquisto dei titoli pubblici di un paese in quantità proporzionale alla quota detenuta nel capitale della Bce - detta *capital key* - nonché la deroga all'acquisto dei titoli cosiddetti "spazzatura". In generale non si può ignorare il fatto che una pronuncia di tal fatta, per quanto in apparenza concentri la sua critica solo sulle modalità con cui hanno operato le istituzioni europee, sembri in realtà nascondere una critica al merito della decisione di politica monetaria espansiva. In generale il peso che contraddistingue le decisioni degli organi costituzionali tedeschi non ha mancato di sollevare alcune perplessità sulla reale uguaglianza degli Stati membri all'interno delle dinamiche dell'Unione, cfr. C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie dei i parlamenti nazionali dell'Eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, pp. 1 e ss.

<sup>230</sup> 2 BvR 547/21; la decisione in questione è quella sulle risorse proprie del Consiglio, 14 dicembre 2020, cfr. M. CASTELLANETA, *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranoismo o volano per un'Europa solidale?*, in *Giustizia insieme*, 8 aprile 2021.

<sup>231</sup> 2 BvR 547/21.

preoccupazioni per il futuro<sup>232</sup>: sia perché la suddetta decisione conclude solamente la fase cautelare del ricorso, sia perché la Corte tedesca non ha ritenuto del tutto infondate le censure dei ricorrenti, esprimendo dubbi su un possibile sconfinamento dell'Unione dai poteri ad essa conferiti ed una possibile lesione della sovranità del *Bundestag* in tema di bilancio<sup>233</sup>.

Non è possibile, in conclusione, indagare le dinamiche europee - e *a fortiori* quelle di un piano d'intervento straordinario come quello in esame - senza tener conto delle pronunce dei giudici costituzionali nazionali, la cui funzione risulta ancor di più esaltata da un'iniziativa che mette in primo piano una più solida garanzia dei diritti dei cittadini europei e l'equilibrio delle finanze pubbliche.

---

<sup>232</sup> Cfr. sul punto G.L. TOSATO, *Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next Generation EU*, in *affarinternazionali.it*, 22 aprile 2021.

<sup>233</sup> Per la precisione i giudici tedeschi hanno prospettato elementi che portano a ritenere che l'Unione possa aver agito *ultra vires* rispetto ai poteri conferiti dall'articolo 311.3 del TFUE e in violazione del divieto di *bail-out* di cui all'art. 125 TFUE.



## **Cenni conclusivi**

Anche alla luce della trasversalità degli argomenti analizzati si ritiene opportuno completare i risultati di quanto trattato con alcuni cenni conclusivi di sintesi.

Ci si è interrogati primariamente sulla definizione dei termini fondamentali della questione, la cui complessità ne ha spesso determinato ricostruzioni varie senza giungere ad una concettualizzazione pacifica. Si è avuto modo di approfondire innanzitutto la definizione dei diritti sociali senza limitarsi ad accettarne apoditticamente una delle concettualizzazioni proposte nel corso nel tempo dalla dottrina, privilegiando bensì un approccio storico, ritenuto quello più corretto al fine di mettere in luce la difficile affermazione negli ordinamenti costituzionali di tali diritti, a lungo considerati alla stregua di principi programmatici, nonché i loro tratti di maggiore particolarità, non ultimo un costante divario in termini di garanzia sostanziale rispetto ai diritti di libertà che esprime i suoi riflessi ancora oggi.

Si è avuto modo di osservare come proprio l'avvento della giurisprudenza costituzionale abbia fornito concretezza alla garanzia dei suddetti diritti ed abbia in questo modo giocato un ruolo decisivo nell'affermazione del moderno Stato sociale, il quale persegue un'eguaglianza non solo di tipo formale, ma anche sostanziale tra i rispettivi cittadini. Ciò vale ancor di più per ordinamenti come quello italiano, la cui Costituzione, è fornita di un ampio e preciso catalogo di diritti sociali che si distingue sul punto anche dalle Carte fondamentali storicamente affini, come quella tedesca.

Quello che è il carattere "finanziariamente condizionato" di tali diritti, come specificato dalla stessa Corte costituzionale in particolare a partire dalla sentenza n. 455 del 1990, ha legittimato una specifica indagine relativa al rapporto di questi diritti con le risorse pubbliche e, più specificamente, con l'impianto normativo che pone dei vincoli finanziari alla spesa. Al riguardo, l'esame volto a definire nel concreto i suddetti vincoli delle

disposizioni normative - non solo costituzionali, ma anche quelle ordinarie di contabilità pubblica - a seguito della riforma del 2012 non poteva esimersi anche dalla trattazione delle dinamiche europee, da cui tali vincoli prendono origine e nel cui ambito trovano le premesse fondamentali per operare.

Si è avuto modo di argomentare, con il sostegno delle pronunce del Giudice delle leggi, come la più corretta interpretazione del vincolo di bilancio debba risolversi nel perseguimento di un “equilibrio tra entrate e spese” più che di un mero “pareggio contabile”, assicurando così al legislatore una maggiore libertà discrezionale ed una migliore capacità di rispondere alle situazioni economicamente più critiche. L’attento esame del dato normativo e di quello giurisprudenziale costituzionale hanno altresì permesso di intendere al meglio il concetto di “equilibrio”, gli strumenti di flessibilità a disposizione del legislatore e l’affermazione della natura sostanziale della legge di bilancio, superando definitivamente la teoria che valutava quest’ultima quale legge meramente formale.

Sempre nell’ambito definitorio del vincolo di bilancio si è avuto modo di puntualizzare la sua estensione ad ogni ambito dell’azione pubblica, come quello amministrativo e quello contabile. Il forte legame logico e giuridico che lega l’armonizzazione dei bilanci al coordinamento della finanza pubblica concede di notare un certo accentramento della gestione finanziaria a spese dell’autonomia degli enti territoriali, destinatari peraltro di vincoli all’evidenza più stringenti di quello dello Stato.

Il confronto tra le dimensioni, solo apparentemente distanti, ha consentito di ricavare lo strettissimo nesso che unisce la tenuta del sistema costituzionale in uno dei suoi tratti fondamentali, quello del perseguimento dell’eguaglianza dei cittadini e l’ambito della corretta gestione finanziaria pubblica, la quale si rivela nella sostanza il primo e principale presupposto per assicurare i diritti di prestazione. Tale confronto si svolge appunto secondo i canoni del bilanciamento, attuato primariamente dal legislatore e poi oggetto del controllo della Corte costituzionale, che a sua volta pone in essere un bilanciamento che trova le sue origini all’interno del più ampio



giudizio di ragionevolezza. Come si è avuto modo di vedere anche con l'ausilio del confronto con altri ordinamenti, la giurisprudenza costituzionale italiana non è giunta ad una precisa sistematizzazione dell'operazione di bilanciamento, contribuendo a determinare ragionevoli preoccupazioni sulla possibilità che il ruolo della Consulta possa superare i propri confini di mero "controllore" e divenire a sua volta soggetto "bilanciante" in luogo del legislatore, in particolar modo in una materia sì delicata come quella del finanziamento dei diritti costituzionali sociali.

L'esame della giurisprudenza costituzionale ha potuto confermare in parte questa tendenza, registrandosi senza ombra di dubbio una valorizzazione del ruolo della Corte costituzionale, la quale tuttavia, per quanto riguarda il sindacato delle più delicate questioni relative alla limitatezza delle risorse e alle scelte allocative del legislatore, sembrerebbe "aver subito questo compito" più che averlo propriamente cercato eccedendo i limiti della propria funzione costituzionale. Ciò è stato determinato a fronte del suo carattere di organo di ultima garanzia del sistema, nonché a causa di alcune mancanze del legislatore e di uno stato di perdurante generale "crisi"<sup>1</sup>.

Da quanto esposto difatti si può ardire ad affermare che le più complesse questioni riguardanti il ruolo della Corte costituzionale ed il suo rapporto con il legislatore sono relative proprio alla materia delle scelte di bilancio. Si è avuto modo di notare come la Consulta abbia progressivamente abbandonato quel tradizionale *self restraint* riguardo alle scelte di bilancio e si sia spinta, nell'ottica di non lasciare alcuna "zona franca" sottratta al suo sindacato, a pronunciarsi anche in merito alle scelte allocative del legislatore. Il dato economico-finanziario ha fatto inevitabilmente ingresso nel giudizio costituzionale che, pur non essendo sottoposto al vincolo di bilancio di cui all'art. 81 Cost., tiene conto delle possibili conseguenze finanziarie delle rispettive sentenze.

La problematicità nell'assicurare da una parte i diritti costituzionali e dall'altra quella di tutelare l'equilibrio finanziario soprattutto in momenti di

---

<sup>1</sup> Tenendo presente la totalità di significati riferibili al termine "crisi", come specificato in apertura del Capitolo II.

marcata precarietà finanziaria ha fisiologicamente determinato diverse difficoltà per la Corte, soprattutto alla luce della disomogeneità dei termini coinvolti, con riferimento ai quali la giurisprudenza ha alternato bilanciamenti di tipo “equivalente” a quelli di tipo “ineguale”, privilegiando i diritti o talvolta addirittura l’interesse all’equilibrio di bilancio.

Tra le diverse problematiche, non ultima è quella di garantire la concreta giustizialibilità del vincolo di bilancio, istanza sempre più pressante per diverse ragioni, come l’esigenza di rispettare parametri sovranazionali europei e la condivisione delle responsabilità tra tutte le amministrazioni. In generale si è potuto notare come manchi un meccanismo di accesso *ad hoc* alla Corte costituzionale per censurare il mancato rispetto dell’art. 81 Cost.: quello che ne risulta oggi presenta evidenti asimmetrie. Il tema della giustizialità ha anche permesso di illustrare le aporie di un sistema che, per far valere in sede di giudizio costituzionale il vincolo, vede la netta prevalenza dei ricorsi in via principale da parte dello Stato con riferimento a leggi regionali e fornisce ancora incomplete possibilità di sollevare la questione incidentale da parte della Corte dei conti.

Le palesi difficoltà di garantire un bilanciamento corretto tra le summenzionate istanze fondamentali ha generato una giurisprudenza alquanto irregolare ed incostante, di cui si è potuto constatare l’impossibilità di ricondurre il tutto coerentemente a sistema. Si è presentato l’esempio delle tre sentenze nn. 10, 70 e 178 del 2015, in cui l’approccio casistico adottato dai giudici costituzionali nel confronto tra diritti ed equilibrio finanziario, anche a fronte delle differenze tra le rispettive fattispecie di cui si è dato ampiamente conto, ha dato esiti alquanto incongruenti in un relativamente breve arco temporale.

L’innegabile carattere ondivago della giurisprudenza, di cui le summenzionate sentenze rappresentano un preclaro esempio, ha determinato l’esigenza per la Consulta di identificare dei punti di equilibrio nel difficile bilanciamento *de quo*. Un rilevante argomento proposto dalla Corte è quello del c.d. “nucleo essenziale” dei diritti, come si è visto quell’insieme di garanzie minime che non può essere intaccato in alcun modo da esigenze di

bilanciamento. Si è avuto modo tuttavia di osservare che tale concetto non è in grado di risolvere in maniera netta il problema, non è difatti sempre chiaro in cosa consista il “nucleo essenziale” dei diritti, in quanto non sussiste comunque accordo sulla sua definizione e non pare neppure si possa riconoscerla in via pacifica e definitiva tra la teoria “assoluta” e quella “relativa”<sup>2</sup>.

Le pronunce della Consulta sembrano dimostrare ancora un approccio sostanzialmente casistico, potendo ribadire che la diversa sensibilità della Corte risenta non solo della stessa situazione finanziaria economica di fondo, ma anche delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nelle fattispecie che la Corte si trova a giudicare: si è infatti sostenuto, in maniera alquanto emblematica, come l’approccio della Corte differisca in modo rilevante quando coinvolti in giudizio siano i diritti economici di grandi aziende petrolifere (come appunto nella sentenza n. 10/2015), piuttosto che il diritto al trasporto scolastico per gli studenti disabili (come nella sentenza n. 275/2016). In questo senso non è azzardato affermare che argomenti proposti nelle motivazioni delle decisioni della Corte, come la “gradualità della realizzazione dei diritti” ed il “nucleo essenziale”, più che vie ermeneutiche attraverso cui giungere ad una soluzione in via deduttiva, si prestino quali strumenti volti a giustificare le decisioni adottate con non costante sensibilità da parte del Giudice costituzionale.

Si tiene tuttavia a precisare che, pur nell’assenza di criteri che diano un preciso e onnicomprensivo ordine sistematico, non necessariamente l’approccio casistico della Corte sia da condannare: infatti per diversi aspetti, contribuisce a ricalibrare il sistema in modo più fedele al dato costituzionale, mettendo al centro la persona e facendo prevalere i diritti più vicini alla sfera maggiormente intima di questa.

La necessità di rispondere a più interessi costituzionalmente rilevanti ha altresì arricchito le tecniche decisorie a disposizione della Corte, di cui si sono riportati i particolari esempi dell’intervento manipolativo sugli effetti

---

<sup>2</sup> Pur nella prevalenza della teoria relativistica, in particolar modo nella giurisprudenza della Corte, permangono casi in cui i giudici costituzionali sembrerebbero rifarsi ad una concezione più vicina alla ricostruzione assolutistica del concetto di nucleo essenziale.

temporali delle pronunce di accoglimento, il rinnovato uso delle additive di principio e l'esperimento dei poteri istruttori. Pur non mancando casi in cui tali poteri hanno lasciato trasparire concretamente la possibilità che la Consulta oltrepassasse i limiti della propria funzione sino ad invadere la discrezionalità legislativa<sup>3</sup>, è da registrarsi, grazie alle diverse tecniche decisorie richiamate, un generale superamento di alcune contraddizioni del passato ed un arricchimento della tutela degli interessi costituzionali coinvolti, consentendo di tenere conto in modo adeguato del contesto economico-finanziario su cui le pronunce avranno il loro effetto<sup>4</sup>.

La naturale prosecuzione dell'analisi giurisprudenziale ha condotto a trattare l'argomento secondo la prospettiva dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali regionali, destinatarie di compiti importanti come l'erogazione di rilevanti diritti sociali e il più delle volte coinvolte nel contenzioso davanti alla Corte costituzionale nelle questioni riguardanti il bilancio vista la netta prevalenza dei ricorsi in via diretta al riguardo.

Studiare la casistica relativa al bilancio significa trattare il tema delle autonomie in quello che si è argomentato essere il risvolto vitale dell'intero sistema, ovvero quello dell'autonomia finanziaria. Si è rilevato come anche sotto questo punto di vista la giurisprudenza della Corte si sia rivelata irregolare, lasciandosi influenzare dal più ampio contesto economico-finanziario del momento: nei periodi di maggiore crisi la Consulta ha giustificato misure di coordinamento finanziario di estremo dettaglio, un coordinamento che si è posto evidentemente oltre i fisiologici canoni che dovrebbero guidare le competenze di tipo concorrente, oltre che costituire lampante sintomo di un forte accentramento di gestione finanziaria da parte dello Stato. In questo modo si sono potute evidenziare le criticità di un sistema costituzionale di autonomie mai del tutto attuato e che negli anni delle misure "anticrisi" ha, nei termini esposti, provocato addirittura uno

---

<sup>3</sup> Questo è particolarmente probabile tramite l'intervento di manipolazione sulla retroattività delle sentenze di accoglimento che, come rilevato, ha destato alcune perplessità.

<sup>4</sup> Si pensi per esempio all'analizzata sentenza n. 246 del 2019, che con riferimento alla facoltà d'intervenire sugli effetti temporali della pronuncia di accoglimento sembra superare la contraddizione che era stata lamentata dalla dottrina rispetto alle citate sentenze del 2015 ed assestare il quadro di riferimento.

stravolgimento delle disposizioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria.

In proposito non si può non salutare con favore il filone più recente della giurisprudenza costituzionale che, in rottura con il coordinamento finanziario di tipo pervasivo e dei provvedimenti centrali “anticrisi”, ha in modo chiaro statuito principi in grado di tutelare l’autonomia finanziaria degli enti territoriali e di evitare quel grave fenomeno di appannamento della responsabilità politica dell’amministratore territoriale in termini di gestione finanziaria a detrimento dello stesso principio democratico. È infatti con questo filone giurisprudenziale che la Corte ha affermato la natura del bilancio quale “bene pubblico”, ossia strumento attraverso cui si dà sintesi e certezza alla rilevazione delle scelte fondamentali in materia economica e finanziaria da parte dell’amministratore, il quale anche sulla base di queste viene giudicato politicamente dal corpo elettorale.

Si è visto come una tale rappresentazione del bilancio pubblico mal si concili con la logica dei tagli lineari, con gli artifici contabili in grado di assicurare allo Stato l’avanzo d’amministrazione degli enti territoriali e con un uso distorto del potere impositivo locale. Se i saldi del bilancio non costituiscono meri dati contabili, si può intendere come questi, in qualità di strumenti di primaria valenza democratica, costituiscano i mezzi per l’autentica realizzazione delle finalità costituzionali, tra cui anche quelle relative alle politiche sociali. Si è potuto quindi argomentare come la rinnovata consapevolezza del ruolo del bilancio statuita dalla Corte costituzionale abbia trovato rilevanti riscontri anche nella giurisprudenza amministrativa e contabile, a testimonianza della centralità della concezione del bilancio quale “bene pubblico”.

In questa prospettiva di maggiore rigore per i vincoli finanziari nella generale gestione finanziaria e in particolare nell’accentramento della gestione delle risorse a detrimento dell’autonomia di Regioni ed enti locali, è fisiologico lo sviluppo delle competenze di controllo della Corte dei conti, sia tramite l’intervento riformatore del legislatore sia attraverso il crescente riconoscimento da parte della Corte costituzionale. In generale si registra un

maggior ricorso ai controlli di natura successiva, i quali si distaccano sempre di più dalla logica collaborativa e si avvicinano alla tipica funzione giurisdizionale, con l'applicazione di parametri normativi volti al perseguimento di una "legalità finanziaria". Questo è in particolare il percorso intrapreso dal giudizio di parificazione, il quale si è esposto a assumere un rilievo sempre maggiore in termini di controllo delle finanze pubbliche.

Di attiguo interesse a quanto premesso è la facoltà per la Corte dei conti di sollevare in via incidentale questioni di legittimità costituzionale, una possibilità estesa a tutti i casi in cui sia riscontrabile, secondo i parametri forniti dalla Consulta, un controllo di "legittimità-regolarità" e non di carattere meramente collaborativo. Si è voluto sottolineare la potenziale espansione della facoltà di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo anche a fronte di istanze in tal senso da parte della magistratura contabile e in un'ottica di più stretto controllo dell'ordine dei conti.

L'ambito relativo alle autonomie territoriali è stato chiuso con uno speciale *focus* sul diritto alla sanità, diritto con riferimento al quale, come più volte sottolineato, è più manifesto il legame tra garanzia dei diritti sociali, equilibrio finanziario ed autonomia territoriale, essendo tale diritto erogato dalle amministrazioni regionali tramite un finanziamento di carattere ancora fortemente derivato. Le criticità del sistema sono state ovviamente evidenziate nel modo più drammatico dalla crisi pandemica, che ha avuto i suoi effetti sotto tutti i punti di vista summenzionati. È con riferimento alla sanità, ed in particolare alla giurisprudenza della Consulta riguardante la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, che si può rilevare il valore prioritario del diritto sociale fondamentale rispetto all'interesse di bilancio: è stato chiaramente statuito che, una volta fissati in sede legislativa, i livelli essenziali non possono essere destinatari di riduzioni sulla scorta di ragioni finanziarie.

In conclusione, con uno sguardo d'insieme si può affermare che l'attuazione del disegno costituzionale di autonomia, in particolare in

ambito finanziario, è stata impedita prima dalla grave crisi economica e poi dalla stessa pandemia.

Si è volutamente deciso di concludere la dissertazione trattando della dimensione europea, ciò per diverse ragioni: è sì indisputabile che da questa prendano le mosse i vincoli finanziari di bilancio che svolgono ormai un ruolo decisivo nell'intera azione pubblica, tuttavia non sarebbe corretto limitare la dimensione sovranazionale europea alla sola funzione di presidio dei conti, dal momento che questa dimostra anche recenti ed interessanti sviluppi nell'ambito della tutela dei diritti sociali, oltre a costituire la sede di origine del decisivo *Recovery plan*, che si propone di riformare radicalmente gli ordinamenti degli Stati membri. È del tutto evidente che qualunque indagine sui diritti sociali che non tenesse conto della garanzia "multilivello" di questi, ovvero della ormai assodata compenetrazione delle fonti, peccherebbe di parzialità.

Con riferimento ai diritti sociali e alla dimensione europea si è avuto modo di esporre primariamente quanto afferente alla dimensione del Consiglio d'Europa e della CEDU. Si è potuto notare come, attraverso la fonte pretoria e l'interpretazione estensiva delle disposizioni convenzionali, anche la Corte di Strasburgo sia giunta a tutelare i diritti sociali seppur a fronte delle essenziali difficoltà che contraddistinguono tale tipo di sindacato, su tutto il fatto che il sistema EDU non è certo finalizzato, a differenza di quelli costituzionali nazionali, a perseguire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini. In questo senso è da notare la crescente importanza rivestita dalla Carta sociale europea e dal Comitato europeo dei diritti sociali, che non hanno mancato di distinguersi nei momenti più critici della crisi finanziaria e il cui crescente ruolo è stato asseverato anche dalla stessa Corte costituzionale, che ha riconosciuto alle disposizioni della CSE il valore di parametro interposto di costituzionalità, pur con non secondarie differenze rispetto alle norme della CEDU.

Doveroso spazio è stato quindi dedicato all'ordinamento dell'Unione europea, il quale, con riferimento ai diritti sociali, risente ancora oggi dell'originale divisione delle competenze che affidava ai soli Stati membri

la garanzia di questi diritti ed alle istituzioni europee la disciplina di un libero mercato unico.

A dispetto delle riforme dei Trattati e delle disposizioni della Carta di Nizza, l'ordinamento eurounitario continua a risentire della summenzionata divisione delle competenze, finendo per privilegiare in questo modo la salvaguardia delle tipiche libertà fondamentali del mercato unico sui diritti sociali. Ciò è particolarmente evidente dalla considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia e dagli interventi che hanno caratterizzato la politica finanziaria dell'Unione allo scoppio della crisi incominciata ormai un decennio fa.

In conclusione, tuttavia, si sono voluti mettere in luce elementi che lascerebbero presagire un cambio di approccio da parte dell'ordinamento dell'Unione verso un'espansione della tutela sociale tramite i rispettivi tipici strumenti normativi europei: l'esempio riportato è la disciplina prevista per l'assistenza sanitaria transfrontaliera.

È comunque la reazione alla crisi pandemica ed il vigoroso intervento del *Next Generation EU* - come si è visto - a fornire i maggiori spunti di riflessione: in sinergia con i singoli piani nazionali di resilienza, il NGEU persegue innovazioni radicali, anche in ambito sociale. Non è esagerato affermare che l'Europa, colpita così duramente da una crisi tanto grave quanto inaspettata e già alle prese con crescenti criticità che mettono in discussione l'intero progetto d'integrazione europea (vedasi *Brexit*), si sia trovata di fronte ad un bivio decisivo per il suo futuro, tra la possibilità di affrontare la crisi pandemica con gli strumenti già a disposizione oppure, come è stato deciso non senza difficoltà, perseguire un piano di ripresa senza precedenti.

Nella prospettiva nazionale, la mole degli investimenti pubblici coinvolti, anche al fine di finanziare diritti sociali, riportano in primo piano il tema dei controlli finanziari a definitiva dimostrazione dell'attualità di un tema che è destinato ad arricchirsi e non potrà che coinvolgere, in via del tutto decisiva e ancora una volta, la giurisprudenza della Corte costituzionale.







## Bibliografia

- AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, V. FALZONE, F. PALERMO e F. COSENTINO, Milano, Mondadori, 1976;
- AA. VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979;
- AA. VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, Bologna, il Mulino, 1982;
- AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 23 e 24 novembre 1988)*, Milano, Giuffrè, 1989;
- AA. VV., Centro interregionale studi e documentazione, *Una finanza nuova per le Regioni*, Milano, Franco Angeli Editore, 1989;
- AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 u.c. della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993;
- AA.VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 1994;
- in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, Torino, Giappichelli, 1994;
- AA. VV., *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. NEPPI MODENA, Torino, 1996;
- AA. VV., *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. PACE, Padova, Cedam, 1997;
- AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999;
- AA.VV., *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, a cura di G. F. FERRARI, Milano, Giuffrè, 2001;
- AA.VV., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, Giuffrè, 2002;
- AA.VV., *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, a cura di G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Milano, Giuffrè, 2003;
- AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003;
- in AA.VV., *Per lo sviluppo: un federalismo fiscale responsabile e solidale*, a cura di A. ZANARDI, Bologna, il Mulino, 2006;

AA. VV., *I diritti in azione*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, il Mulino, 2007

AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, Atti del 52° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 21-23 settembre 2006)*, Milano, Giuffrè, 2007;

AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale - I giudizi sulle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Torino, Giappichelli, 2007;

AA.VV., *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, a cura di F.F. SCAFF, R. ROMBOLI, M. RAVENGA, Milano, Giuffrè, 2009;

AA.VV., *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, a cura di E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA, Torino, Giappichelli, 2011;

AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI, M. BENVENUTI, Napoli, Jovene, 2012;

AA. VV. *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in (a cura di) V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, *Il Filangieri - Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012;

AA.VV. *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, Napoli, Jovene, 2012;

AA.VV., *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, a cura di C. SALVI, Torino, Giappichelli, 2012;

AA. VV., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI, Giappichelli, Torino, 2012;

AA. VV., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, a cura di R. BIFULCO, O. ROSELLI, Torino, Giappichelli, 2013;

AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE, Napoli, Editoriale scientifica, 2013;

AA.VV., *Manuale di diritto sanitario*, a cura di R. BALDUZZI, G. MORANA, Bologna, il Mulino, 2013;

AA. VV., *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza*, a cura di A. PIN, Napoli, Editoriale scientifica, 2015;

AA.VV., *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze*

*fra Stato e Regioni 2001-2014*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, Napoli, Editoriale scientifica, 2015;

AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica: problemi e prospettive*, (a cura di) S. GAMBINO, Torino, Giappichelli, 2015;

AA.VV., *La Costituzione finanziaria, La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, Giappichelli, 2015;

AA.VV., *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;

AA. VV. *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. ANTONINI, Bologna, il Mulino, 2016;

AA. VV., *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, (a cura di) C. BERGONZINI - S. BORRELLI - A. GUAZZAROTTI, Napoli, Jovene, 2016;

AA. VV. *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di M. D'AMICO, F. BIONDI, Milano, Franco Angeli, 2017;

AA. VV., *La Corte costituzionale e l'economia*, a cura di M. MASSA, Milano, Vita e Pensiero, 2018;

AA.VV., (a cura di) in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La costituzione italiana - commento articolo per articolo*, Bologna, 2018;

AA. VV., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'AMICO, F. BIONDI, Napoli, Edizioni scientifiche, 2018;

AA.VV. *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo?*, a cura di D. MORANA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018;

AA. VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, atti del convegno in Corte costituzionale del 16-17 marzo dedicato alla magistratura contabile, Milano, Giuffrè, 2019;

AA. VV., *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;

AA. VV. *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, *Atti del XXXIII convegno annuale AIC*, Napoli, 2019;

AA.VV., *La sanità delle Regioni*, a cura di F. PAMMOLI, F. PORCELLI, F. VIDOLI, M. AUTERI, G. BORÀ, Bologna, il Mulino, 2020;

AA.VV., *Quale rilancio per le autonomie territoriali*, a cura di A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI, Milano, Giuffrè, 2020;

ALESINA A., FAVERO C., GIAVAZZI F., *Austerità. Quando funziona e quando no*, Milano, Rizzoli, 2019;

ALEXY R., *Theorie der Grundrechte*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1986, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna, 2012;

ALEXY R., *Proportionality, constitutional law, and sub-constitutional law: A reply to Aharon Barak*, International Journal of Constitutional Law, vol. 16, n. 3/2018;

ANDREONI A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006;

ANDREONI A., *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 2/2017;

ANTONINI L., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in Le Regioni, n. 1-2/2014;

ANTONINI L., *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in Rivista AIC, n. 4/2014;

ANTONINI L., *Forzatura dei principi versus modulazione temporale degli effetti della sentenza*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2015;

ANTONINI L., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in Federalismi.it, n. 16/2016;

ANTONINI L., *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in Rivista AIC, n. 1/2017;

ANTONINI L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in Rivista AIC, n. 2/2017;

ANTONINI L., *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, su Federalismi.it, n. 22/2017, 22.11.2017;

ANTONINI L., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in Rivista AIC, n. 1/2018;

ANZON DEMMIG A., *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2015;

ATRIPALDI M., *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario, 15 novembre 2017;

AZZENA L., *L'integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998;

BALDASSARRE A., voce *Diritti inviolabili*, in «Enciclopedia giuridica», vol. XI, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989;

BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in «Enciclopedia giuridica», vol. XI, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989;

BALDUZZI R., *Sul rapporto tra regionalizzazione e aziendalizzazione in campo sanitario*, in Quaderni regionali, n. 4/2008;

BALDUZZI R., *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in Federalismi.it, n. 4/2018;

BARBARESCHI S., *Tecniche argomentative della Corte costituzionale e tutela dei diritti sociali condizionati. Riflessioni a partire dal diritto alla salute*, in Federalismi.it, n. 13/2018, 20 GIUGNO 2018;

BARBERA A., *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni: profili per un bilancio del primo quinquennio di attività regionale*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1975;

BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in Rivista AIC, n. 2/2015;

BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in Rivista AIC, n. 4/2017;

BARTOLUCCI L., *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata" non possono essere affidati a una legge ordinaria (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017)*, in Forumcostituzionale.it, 19 giugno 2018;

BELLETTI M., *Corte Costituzionale e spesa pubblica, le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016;

BENVENUTI M., *I diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Torino, Utet, 2012;

BERGO M., *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, Padova, 2013;

BERGO M., *Pareggio di bilancio «all'italiana». Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in Federalismi.it, n. 6/2013;

BERGO M., *I nuovi livelli essenziali di assistenza. al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in Rivista AIC, n.2/2017;

BERGO M., *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;

BERGO M., *Le funzioni della parifica della corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in Rivista della Corte dei conti, n. 4/2019;

BERGONZINI C., *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in Forumcostituzionale.it, 3 aprile 2018;

BERGONZINI G., *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Jovene, Napoli, 2011;

BERGONZINI G., *Corte costituzionale e giudici disobbedienti: patologia, fisiologia ed effettività del sistema di giustizia costituzionale*, in Rivista AIC, n. 2/2019;

BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983;

BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003;

BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in Rivista AIC, n. 3/2011

BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in AIC, n. 2/2012;

BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in Federalismi.it, n. 4/2018;

BIN R., *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992;

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XX ed., Giappichelli Editore, Torino, 2019;

BINDI E., *La Corte EDU alla ricerca del giusto equilibrio tra politica fiscale e tutela dei diritti fondamentali (sentenza 1 maggio 2013, N.K.M. v. Ungheria)*, Rivista IANUS, n. 14/2016;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto Costituzionale*, Jovene, Napoli, 1958;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *I diritti sociali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968;

BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modena, Torino, 1996;



BOGGERO G., *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015;

BOGGERO G., *La Corte costituzionale mette un freno al 'deficit spending' degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 1 aprile 2019;

BOGGERO G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019;

BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983;

BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993;

BORDIGNON M., CORETTI S., TURATI G., *I Piani di Rientro della sanità regionale: quali risultati finora?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 5 agosto 2019;

BRANCASI A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004;

BRANCASI A., *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006;

BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Rivista di Diritto pubblico*, n. 2/2011;

BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012;

BRANCASI A., *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012;

BRANCASI A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost. Nota a Corte Costituzionale, 10 maggio 2012, n. 115*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2012;

BRANCASI A., *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.4/2013;

BRANCASI A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2014;

BRANCATI B., *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, Servizio studi - Corte Costituzionale, gennaio 2015;

BRANCATI B., *Tra diritti sociali e crisi economica: un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University press, 2018;

BRANDOLINI E., ZAMBARDI V., *La contabilità pubblica*, III ed., Padova, Cedam, 2019;

BUSCEMA L., *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in Rivista AIC, n. 1/2014;

BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, I (Principi generali), Milano, Giuffrè, 1979;

BUSCEMA S., *La contabilità dello Stato*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1979;

BUSCEMA S., *La contabilità degli enti locali*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 1987;

BUSCEMA S., *La contabilità degli enti istituzionali*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 1990;

BUSCH D., *Is the European Union Going to Help Us Overcome the COVID-19 Crisis?*, European Banking Institute Working Paper Series, n. 64/2020;

BUZZACCHI C., *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in Rivista AIC, n. 4/2012;

BUZZACCHI C., *Equilibrio di bilancio versus autonomie e "Stato sociale"*, in Amministrare, n. 1/2014;

BUZZACCHI C., *Perequazioni e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 1/2019;

BUZZACCHI C., *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 2/2020;

BUZZACCHI C., *Le regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in Rivista AIC, n. 1/2021;

CABAZZI R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in Forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2017;

CABRAS D., *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in Forumcostituzionale.it, 27 gennaio 2012;

CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà. Introduzione alla seconda edizione di «Diritti di libertà» di F. Ruffini*, Firenze, Il ed., 1946;

CALZOLAIO S., *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014;

CAMERLENGO Q., *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, il Mulino, 2013;

CAMERLENGO Q., RAMPA L., *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015;

CAMPANELLI G., *Carta sociale europea e CEDU: rapporto tra parametri e puntualizzazione delle differenze*, in *Consulta online*, n. 2/2020;

CARAVITA B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2021;

CARBONI G.G., *Il diritto alla salute e l'eguaglianza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020;

CARETTI P., *I diritti sociali nella Costituzione italiana e gli strumenti di garanzia*, in *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2009;

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2017;

CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/1995;

CARLASSARE L., *Nel segno della Costituzione, la nostra Carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012;

CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, ora in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014;

CARLASSARE L., *Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015;

CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016;

CAROSI A., *La sentenza n.10 del 2015 e i recenti orientamenti della Corte costituzionale italiana nel determinare gli effetti temporali delle decisioni coinvolgenti rilevanti interessi finanziari*, Trilaterale Lisbona 15 - 17 ottobre 2015, consultabile in [http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel\\_int/incontri.do](http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do);

CAROSI A., *Prestazioni Sociali e Vincoli di Bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia – Spagna- Portogallo, 7 Ottobre 2016, in [http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel\\_int/incontri.do](http://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri.do);

CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in Rivista AIC, n. 4/2017;

CAROSI A., *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in Rivista AIC, n. 3/2018;

CAROSI A., *L'etica nella pubblica amministrazione e nel controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 4/2019;

CAROSI A., *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*, in Bilancio Comunità Persona, n. 2/2021;

CARTABIA M., *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2012, 455-265;

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013;

CASSESE S., *Il finanziamento delle Regioni: aspetti costituzionali*, in Rivista internazionale di scienze sociali, n. 1/1966;

CASSETTI L., *La "costruzione" dei diritti sociali nell'approccio della Corte interamericana e della Corte europea di Strasburgo: contenuto, limiti e prospettive della "comunicazione" giurisprudenziale*, in Federalismi.it, n. 2/2014;

CASTELLANETA M., *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale?*, in Giustizia insieme, 8 aprile 2021;

CAVASINO E., *Perché costruire il diritto alla salute come "diritto a prestazione" rende le forme normative dell'uguaglianza dipendenti dal limite economico-finanziario e ridimensiona l'effetto garantistico del "contenuto minimo essenziale"*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2012;

CAVASINO E., *L'impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della corte costituzionale*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2017;

CECCANTI S., PEREZ SOLA N., *Unione europea, Costituzione economica e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale di Francia e Spagna*, Bologna, Libreria Bonomo, 2003;

CHELI E., *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., in *Le ragioni del diritto (Scritti in onore di Luigi Mengoni)*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1995;

CHESSA O., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fascicolo n. 2/1998;

CHESSA O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016;

CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea. I rapporti tra gli Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2013;

CIACCIO V., *Vecchie e nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale alla prova del "minimo vitale". Riflessioni a partire dalla sentenza n. 152*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020;

CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4/2018;

CIARALLI C.A., *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018;

CINELLI G., *I "diritti sociali" nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, 30 giugno 2008, consultabile in [Europeanrights.eu](http://Europeanrights.eu);

CINELLI M., GIUBBONI S., *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, Giappichelli, 2014;

CIOLLI I., *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n.1/2012;

CIOLLI I., *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in [Forumcostituzionale.it](http://Forumcostituzionale.it), 26 maggio 2015;

CIOLLI I., *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015;

CIOLLI I., *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2017;

CIOLLI I., *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla corte costituzionale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3/2017;

COHEN-ELYIA M., PORAT I., *Proportionality and the Culture of Justification*, in *The American Journal of Comparative Law*, LIX, 2011;

COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam, 1996;

COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020;

CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, vol. 31, n. 3/1981;

COSSIRI A., *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 febbraio 2020;

CRISAFULLI V., *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952;

CRISAFULLI V., *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1984;

CRISMANI A., *Verso una nuova cultura dei controlli della Corte dei conti*, I Tribunali Amministrativi Regionali, n. 2/1999;

CRISMANI A., *La tutela giuridica degli interessi finanziari della collettività – Aspetti e considerazioni generali con riferimenti al diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2000;

CRISMANI A., *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, n. 5/2014;

CRISMANI A., *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2018;

CROCETTA C., *Diritti sociali al tempo dell'emergenza coronavirus: una prima analisi in chiave antropologico-giuridica*, in *BioLaw Journal Instant Forum*, 16.3.2020;

D'ALOIA A., *Diritto e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003;

D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Milano, 1991;

D'AMICO M., *Giustizia costituzionale e tecniche decisorie*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 6 marzo 2019;

D'AMICO M., *Una vistosa motivazione in tema di efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020;

D'ATENA A., *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014;

D'AURIA G., *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro italiano*, n. 12/2016;

D'AURIA G., *Riduzioni della spesa pubblica e autonomie territoriali: vincoli finanziari, equilibri e "intangibilità" dei bilanci, investimenti e indebitamento, coperture finanziarie, sanzioni (breve guida alla lettura di quattro sentenze della Corte costituzionale)*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2018;

D'ONGHIA M., *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell'effettività della tutela per le persone disabili (Corte cost. n. 152/2020)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2021;

DAL CANTO F., *I punti fermi della Corte costituzionale sul giudicato costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2018;

DE IOANNA P., *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2015, parte II;

DE IOANNA P., *Tempo ed equilibrio, due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016;

DE IOANNA P., *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016;

DE MITA E., *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto normale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/1963;

DE NES M., *Il diritto all'istruzione nella crisi economica e le scuole paritarie*, Seminario dottorandi Gruppo di Pisa - Roma, 18 settembre 2015, consultabile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);

DE STEFANI P., *Diritti umani di terza generazione*, in *Aggiornamenti sociali*, n.1/60, gennaio 2009;

DE STEFANO F., *Diritto dell'Unione europea e tradizioni costituzionali nel dialogo tra le Corti*, in *Giustizia insieme*, 26 maggio 2020;

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1993;

DE VERGOTTINI G., *La Corte costituzionale tra riaccostamento e riequilibrio del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021;

DEGNI M., DE IOANNA P., *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, Castelvechi, 2017;

DELLEDONNE G., *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016;

DEPRETIS F., *Un caso di buon governo degli effetti temporali dell'incostituzionalità (a margine della sentenza n. 246 del 2019)*, in Consulta online, n. 1/2020;

DI COSIMO G., *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in Osservatorio sulle Fonti, 2016;

DI DONATO F., *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'"austerità" di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in Rivista AIC, n.1/2017;

DI MARIA R., *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del "pareggio di bilancio": brevi considerazioni sulla natura giuridico economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in Forumcostituzionale.it, 2012;

DIACO D., *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra Legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in Consulta online, n. 1/2016;

DICKMANN R., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in Federalismi.it, n. 4/2012;

DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in Federalismi.it, n.10/2012;

DIRINDIN N., CARUSO E., RIVOIRO C., *Universalismo e vincoli di bilancio nella tutela della salute: una questione politica, prima ancora che finanziaria*, in Politiche sociali, n. 3/2014;

DOGLIANI M., MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2015;

DOLSO G.P., *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2 maggio 2017;

DOLSO G.P., *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna, n. 1/2020;

DWORKIN R., *Taking rights seriously*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1977;

EINAUDI L., *Sulla interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956;

ESPOSITO M., *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 2/2015;



FABBRINI F., *The Euro-crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in Berkley Journal of International Law, XXXII;

FALCON G., *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in Le istituzioni del federalismo, n. 1/2014;

FERRARA G., *Riflessioni sul diritto costituzionale. Lezioni del corso progredito*, Anno accademico 2002-2003, Roma, s.d. ma 2002;

FIORAVANTI M., *La trasformazione costituzionale*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2/2014;

FOIS S., "Nuovi" diritti di libertà, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, Cedam, 1990;

FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, ed. orig. 1964, trad. it., Milano, Giuffrè, 1973;

FORTE C., PIERONI M., *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1/2019;

FORTE C., PIERONI M., *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in Rassegna Forum di Quaderni costituzionali, n. 2/2020;

FRANCARIO F., *La tutela dei diritti post Brexit*, in Federalismi.it, n. 16/2017;

FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini della recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in Consulta online, n. 1/2017;

GALLO F., *Federalismo fiscale e principio di autonomia*, in Rassegna parlamentare, vol. 38, n. 4/1996;

GALLO F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, n. 2/2017;

GAMBINO S., *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in Federalismi.it, n. 24/2012;

GAMBINO S., *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, n. 1/2019;

GAMBINO S., *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, numero speciale maggio 2019;

GIANNINI M.S., voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in Enciclopedia del diritto, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959;

GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in Il Politico, n. 2/1977;

GILPIN R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1987;

GIORGIS A., *La Costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999;

GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa: I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012;

GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2014;

GRASSO G., *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in Rivista AIC, n. 4/2016;

GRASSO G., *Giudice costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in Giurisprudenza costituzionale, fasc. n. 6/2017;

GROSSI P.F., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972;

GUASTINI R., *Diritti*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI, *Analisi e diritto*, Torino, Giuffrè, 1994;

GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004;

GUAZZAROTTI A., *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2012;

GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in Rivista AIC, n.1/2018;

GUAZZAROTTI A., *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, in Lavoro e diritto, n. 1/2018;

GUELLA F., *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, in Le Regioni, nn. 1-2/2017;

GUELLA F., *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in Forum di Quaderni costituzionali, 28 marzo 2019;

GUIGLIA G., *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in Rivista AIC, n. 2/2016;

GURVITCH G., *La Déclaration des droits sociaux*, New York, 1944, trad. it. *La Dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di comunità, Milano, 1949;

HÄBERLE P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, (1983), trad. it. *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993;

HAMILTON A., JAY J., MADISON J., *The Federalist*, a cura di G. W. CAREY e J. McCLELLAN, Liberty fund, Indianapolis, 2001;

HOLMES S., SUNSTEIN C.R., *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton, 1999, trad. it. E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000;

JELLINEK G., *Legge e decreto*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, (a cura di) C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997;

JORIO E., *Un "pareggio di bilancio" che impone nuove regole all'indebitamento di Regioni e Comuni*, in *Astrid*, n.6/2013;

KANT I., *Per la pace perpetua*, XI ed., Feltrinelli, Milano, 2011;

KELSEN H., *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (1930-31), trad. it., *Chi deve essere il Custode della costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè;

KELSEN H., *I fondamenti della democrazia*, 1929, in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, III ed., Il Mulino, Bologna, 1970;

KING J., *Judging Social Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012;

KLEIN F., Sub Art. 19 Abs. 2, in H. von MANGOLDT, F. KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, Vol. I, Francoforte sul Meno, 1957;

KRÜGER H., *Der Wesensgehalt der Grundrecht im Sinne des Art. 19 GG*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1955;

LABAND P., *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Guttentag, Berlino, 1871;

LABAND P., *Il diritto del bilancio* (1871), trad. it., Milano, Giuffrè, 2007;

LABORDE J.P., *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013;

LAZE M., *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;

LAZZARI C., *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019;

LEIBHOLZ G., *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in *Id.*, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Müller, Karlsruhe, 1952;

LEONE XIII, *Lettera enciclica Rerum Novarum*, 15 maggio 1891;

LIBERALI B., *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017;

LOMBARDI G., *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999;

LONGO A., *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, Studi, 12.12.2011, consultabile in <https://www.giurcost.org/studi/longo2.htm>;

LONGO E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2 /2017;

LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017;

LOSURDO F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016;

LUBELLO V., *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2015;

LUCARELLI A., *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016;

LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983;

LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, Cedam, 1984;

LUCIANI M., voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto italiano*, disc. pubbl., Utet, Torino, 1990;

LUCIANI M., *Salute, I, Diritto alla salute – Diritto costituzionale*, in «Enciclopedia giuridica», XXVII, Roma, 1991;

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, Padova, 1995;

LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000;

LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002;

LUCIANI M., *Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009;

LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, n. 3/2010;

LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2013;

LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

LUCIANI M., *Diritti Sociali e Livelli Essenziali nelle Prestazioni Pubbliche nei Sessant'anni della Corte Costituzionale*, *Rivista AIC*, n.3/2016;

LUCIANI M., *Laterna magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, *La Rivista della Corte dei Conti*, nn. 1-2 Gennaio-Aprile 2018;

LUPO N., *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, n. 1/2009;

LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, *Il Filangieri - Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2012;

LUPO N., RIVOSECCHI G., *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in [Forumcostituzionale.it](http://Forumcostituzionale.it), 2012;

LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 4/2019;

MADAU L., *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*. *Nota a Corte cost. n. 275/201*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2017;

MADAU L., *Il parametro "esterno" offusca il parametro "interno"*. *Note a margine della sent. n. 120 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 2/2018;

MALFATTI E., *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2019;

MALFATTI E., *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in Consulta online, 27 gennaio 2020;

MANGIAMELI S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986;

MANGIAMELI S., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013;

MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Rivista AIC, n. 4/2013;

MARCHESE C., *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Febbraio 2016;

MARCHESELLI A., *Sistemi fiscali europei e diritti fondamentali: i casi Ungheria e Belgio*, in *Questione Giustizia*, reperibile in [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it);

MARINI F.S., *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019;

MARINI F.S., *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019;

MARSHALL T.H., BOTTOMORE T.B., *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002;

MASCI F., *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020;

MASSA M., *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017;

MASSA M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2019;

MASSA PINTO I., *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come conflitto logico interno alla legge e irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiusdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;

MASSA PINTO I., *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell’ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 2/2018;

MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956;

MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 1964;

MEDINA GUERRERO M., *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*;

MERUSI F., *I Servizi pubblici negli anni Ottanta*, (1984), in *Servizi pubblici instabili*, Bologna, il Mulino, 1990;

MESSINEO D., *La Garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali - Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, Giappichelli, 2012;

MEZZANOTTE M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021;

Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *La riforma della contabilità e finanza pubblica*, 2010, in [mef.gov.it](http://mef.gov.it);

MINNI F., MORRONE A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013;

MOCHEGANI M., *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 settembre 2015;

MODUGNO F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995;

MONTE D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014;

MORELLI A., *Principio di totalità e «illegittimità della motivazione»: il seguito giurisprudenziale della sentenza della Corte costituzionale sulla Robin Tax (a proposito di Comm. Trib. prov. di Reggio Emilia, 12 maggio 2015, n. 217/3/15)*, in *Consulta online*, n. 2/2015;

MORELLI A., *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015;

MORELLI G., *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato moderno, la Legge fondamentale di Bonn comparata con le Costituzioni francese e italiana*, Milano, Giuffrè, 1965;

MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013;

MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, Enciclopedia del diritto, *Annali*, volume II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008;

MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014;

MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014;

MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale, teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014;

MORRONE A., *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015;

MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015;

MORRONE A., *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2019;

MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, Vol. 93, n. 9/1970;

MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, contenuto in *Problemi di diritto pubblico nell'esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976;

MORVILLO M., *Un caso "di scuola": la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013;

MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 4/2013;

MOYN S., *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2018;

NAPOLITANO G., *Il meccanismo europeo di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012;



NARDINI M., *La “tutela degli equilibri di bilancio” delle Regioni nella sentenza n. 70/2012 della Corte Costituzionale, alla luce dei nuovi articoli 81 e 119 della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2012;

NARDINI M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013;

NICO A.M., *L'accesso e l'incidentalità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020;

NOCCELLI M., *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 11 marzo 2020;

NUSSBAUM M.C., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2002;

OLIVERI F., *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2008;

ONIDA V., *Le leggi di spesa nella costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969;

ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019;

ORLANDO V.E., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 3/1911;

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1990;

PACE A., *Pareggio di bilancio: qualche cosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011;

PACE A., *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Astrid rassegna*, n. 4/2013;

PADULA C., *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015;

PADURO L., *Il caso Rüffert: la Corte di giustizia CE fa un altro passo avanti nella ‘via giudiziaria’ al dumping sociale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008;

PAJNO S., *Il fallimento dell'esperienza della specialità siciliana e le condizioni della sua prosecuzione*, in *Nuove Autonomie*, nn. 2-3/2009;

PAJNO S., *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2015;

PAJNO S., *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2018;

PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965;

PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3/1971;

PALADIN L., *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985;

PALADIN L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I di aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1997;

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998;

PALMISANO G., *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze “gemelle”*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2018;

PALOMBINO G., *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 24/2020;

PALOMBINO G., *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021;

PANELLA L., *La Carta Sociale Europea come parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale ex art. 117, co. 1 cost. revirement della Corte costituzionale o ambigui progressi in materia di parità tra fonti internazionali?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, marzo 2020;

PANZERA C., *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra “solidarizzazione” della responsabilità e “responsabilizzazione” della solidarietà*, in *Federalismo fiscale*, n.1/2011;

PANZERA C., *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Consulta online*, n.2/2015;

PAPA A., *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018;

PARODI G., *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, Giappichelli, 1996;

PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018;

PEREZ R., *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2011;

PERGOLESI F., *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1965;

PETRONIO F., *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020;

PEZZINI B., *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1 /2020;

PIN A., *La sovranità in America. Il federalismo di fronte alla corte suprema dalle origini alla crisi economica contemporanea*, Padova, Cedam, 2012;

PIN A., LONGO E., *La sentenza n. 10 del 2015: un giudizio di proporzionalità “in concreto” o realistico?*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2015;

PINARDI R., *La corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1993;

PINARDI R., *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?*, in *Forumcostituzionale.it*, 1 settembre 2015;

PINARDI R., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta online*, n. 1/2015;

PINARDI R., *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2019;

PINARDI R., *Incostituzionalità “sopravvenuta” vs. manipolazione degli effetti temporali: alcune precisazioni terminologiche e concettuali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 gennaio 2020;

PINELLI C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002;

PINELLI C., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/2014;

PINELLI C., *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2015;

PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, n. 1/2007;

PINO G., *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, n.2/2016;

PIO XI, *Lettera enciclica Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931;

PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, III ed., Torino, Giappichelli, 2020;

PIOGGIA A., *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020;

PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2012;

PIZZORUSSO A., *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in Rivista di diritto processuale, n.1/1990;

PIZZORUSSO A., *Le “generazioni” dei diritti nel costituzionalismo moderno*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Bologna 2010;

POGGI A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione Europea*, in AIC, n. 1/2017;

POLIZZI G.E., *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018*, in Federalismi.it, n. 4/2019;

PUGIOTTO A., *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, In Forum di Quaderni costituzionali, 3 aprile 2015;

RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell’economia*, Bologna, BUP, 2013;

RAGONE G., *L’attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 1/2020;

RAWLS J., *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1971;

REICH C., *The New Property*, Yale Law Journal, n. 5, vol. 73, 1964;

RIDOLFI A., *Giurisdizione costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni: considerazioni a proposito del dialogo fra Corti*, in Rivista AIC, n. 3/2016;

RIVOSECCHI G., *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007;

RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in Federalismi.it, n. 8/2011;

RIVOSECCHI G., *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;

RIVOSECCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in Rivista AIC, n. 1/2012;

RIVOSECCHI G., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in Rivista AIC, n. 1/2016;

RIVOSECCHI G., *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in Corte Costituzionale - Servizio studi, settembre 2016;

RIVOSECCHI G., *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in Rivista AIC, n. 3/2016;

RIVOSECCHI G., *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 2/2017;

RIVOSECCHI G., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in Diritto pubblico, n. 2/2017;

RIVOSECCHI G., *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 6/2017;

RIVOSECCHI G., *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in Diritto Pubblico, n. 2/2018;

RIVOSECCHI G., *La Corte consolida l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sul calcolo dell'equilibrio favorevole alle autonomie territoriali*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 3/2018;

RIVOSECCHI G., *Il Bilancio come strumento delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5-6/2018;

RIVOSECCHI G., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in Federalismi.it, n. 15/2019;

RIVOSECCHI G., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Rivista AIC, n. 3/2019;

RIVOSECCHI G., *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in Gruppo di Pisa, Fascicolo speciale monografico, *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del Seminario telematico di Milano - 12 giugno 2020, n. 2/2020;

RIVOSECCHI G., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in Nomos, n. 3/2020;

RIVOSECCHI G., *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in Consulta online, 7 luglio 2020;

RODOTÀ S., *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in Filosofia politica, 2007;

RODOTÀ S., *Antropologia dell'«homo dignus»*, in Riv. crit. dir. priv., 2010;

RODOTÀ S., *The Right to Have Rights in Europe*, Seminario della *Foundation for European Progressive Studies*, Torino, 8 Febbraio 2013;

ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Il Filangieri, 1898;

ROMANO S., *Teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in Tratt. Orlando, I, Milano, 1900;

ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, V ed., Padova, Cedam, 1940;

ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come giudizio senza parti*, Milano, 1985;

RUGGERI A., *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 aprile 2015;

RUGGERI A., *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi*, in *Questione Giustizia*, 27 luglio 2015, consultabile in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it);

RUGGERI A., *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2017;

RUGGERI A., *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta online*, n. 3/2018;

RUGGERI A., *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;

RUOTOLO M., CAREDDA M., *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin tax*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015;

RUOTOLO M., *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’Ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;

SAITTA A., *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019;

SAITTO F., *“Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017;

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000;

SALAZAR C., *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: un «viaggio al termine della notte»?*, in *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2001;

SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013;

SALAZAR C., *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018;

SALERNO G.M., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011* Jovene, Napoli, 2012;

SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015;

SANTORO P., *La resilienza della legge rinforzata sugli equilibri di bilancio: moniti e correttivi della Consulta*, in *www.contabilità-pubblica.it*, n. 1/2018;

SANTORO P., *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 2 maggio 2018;

SCACCIA G., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000;

SCACCIA G., *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012;

SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, Gruppo di Pisa, n. 3/2012;

SCAGLIARINI S., *La Corte costituzionale tra Robin Hood tax e legislatore "senzatterra"*, in *Consulta online*, n. 1/2015;

SCAGLIARINI S., *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2019;

SCHMIDT W., *I diritti fondamentali sociali nella Repubblica Federale Tedesca*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 31, n. 3/1981;

SCHMITT C., *Der Hüter der Verfassung* (1931), trad.it., *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981;

SCHMITT C., *Verfassungslehre*, ed. orig. 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984;

SCIARRA S., *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, *Lavoro e Diritto*, n. 2/2008;

SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in Rivista AIC, n. 1/2014;

SILVESTRI G., *Le garanzie della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2009;

SILVESTRI G., *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 4/2020;

SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un “nuovo modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile*, in Rivista AIC, n. 4/2011;

STRAZIUSO E., *La Carta sociale del Consiglio d’Europa e l’organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in Gruppo di Pisa, n. 3/2012;

STREECK W., *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013;

SUCAMELI F., *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1/2019;

SUCAMELI F., *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020;

TALARICO E., *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019;

TASCHINI L., *Libera circolazione e protezione sociale: limiti all’accesso al welfare system per i cittadini europei. In margine alla sentenza Dano (causa C-333/13) della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2015;

TEGA D., *La Corte costituzionale alla ricerca di legittimazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2021;

TORTURRO A., *Una proposta di seguito legislativo straordinario (e sistemico) alla sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: “nuovi” poteri istruttori, introduzione del dissent e potere di modulazione degli effetti temporali delle decisioni di accoglimento. Prime osservazioni*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 dicembre 2015;

TORTURRO A., *Un tentativo di riforma del diritto processuale costituzionale a seguito della sentenza n. 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016;

TOSATO G.L., *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull’integrazione europea*, nn. 2-3/2012;



TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, Seminario "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

TOSATO G.L., *Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next Generation EU*, in [affarinternazionali.it](http://affarinternazionali.it), 22 aprile 2021;

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2016;

TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in Gruppo di Pisa, n.3/2012;

VERONESI P., *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in [Forumcostituzionale.it](http://Forumcostituzionale.it), 3 aprile 2015;

VINCENTI U., *Diritti Umani e Dignità Umana*, Laterza, Bari, 2009;

VITAGLIANO G., *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Officine tipografiche italiane, Roma 1909;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992;

ZAGREBELSKY G., MARCENÓ V., *Giustizia costituzionale*, Vol. I, *Storia, principi, interpretazioni*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2018;

ZANON N., *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 3/2021;