

Il Diritto della Regione

1/2024

Marsilio



*Comitato di direzione:*

Guido Rivosecchi (*direttore scientifico*)  
Lorenzo Traina (*direttore responsabile*)  
Antonio Franzina (*direttore editoriale*)  
Roberto Valente  
Gilberto Ferro  
Alessandro Rota  
Walter Milan

*Comitato scientifico:*

*Direttore scientifico:* Guido Rivosecchi (Università degli Studi di Padova)  
Jacopo Bercelli (Università degli Studi di Verona)  
Mario Bertolissi (Università degli Studi di Padova)  
Francesca Biondi (Università degli Studi di Milano)  
Michel Borgetto (Università Panthèon-Assan di Parigi)  
Stefano Campostrini (Università Ca' Foscari di Venezia)  
Josep Maria Castella Andreu (Universidad de Barcelona)  
Stefano Catalano (Università degli Studi di Verona)  
Giacomo D'Amico (Università degli Studi di Messina)  
Gian Candido De Martin (Università Luiss Guido Carli)  
Thierry Di Manno (Université de Toulon)  
Tommaso F. Giupponi (Università degli Studi di Bologna)  
Simone Pajno (Università degli Studi di Sassari)  
Giuseppe Piperata (Università IUAV di Venezia)  
Filippo Pizzolato (Università degli Studi di Padova)  
Anna Maria Poggi (Università degli Studi di Torino)  
Francesco Sucameli (Corte dei conti)  
Lorenza Violini (Università degli Studi di Milano)

*Contatti:*

dirittoregione@consiglio Veneto.it  
041 2701627

© 2024 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: agosto 2024

ISBN 978-88-297-2006-4

ISSN 1722-8379

[www.marsilioeditori.it](http://www.marsilioeditori.it)

Realizzazione editoriale: Valeria Bové

## INDICE

7 Editoriale  
*Guido Rivosecchi*

### SAGGI E ARTICOLI

13 Il Tribunale costituzionale federale tedesco, la decisione di bilancio, l'autonomia regionale e la rivincita di Kelsen  
*Guido Rivosecchi*

40 L'obbligo di copertura delle leggi regionali di spesa tra Corte costituzionale e Corte dei conti  
*Carola Pagliarin*

70 Riflessioni sugli atti di sindacato ispettivo: quali possibilità per rivitalizzare l'istituto delle interrogazioni e delle interpellanze  
*Carla Combi*

85 La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove  
*Maria Romana Allegri*

### NOTE E COMMENTI

123 Riflessioni a margine della recente legge regionale su assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e servizi sociali  
*Pierangelo Spano*

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCO,  
LA DECISIONE DI BILANCIO, L'AUTONOMIA  
REGIONALE E LA RIVINCITA DI KELSEN

*Guido Rivosecchi\**

1. Alle origini della questione: il bilancio come decisione politica e la difficoltà di assicurarne il controllo di costituzionalità. – 2. La prima declaratoria di illegittimità costituzionale della politica di bilancio di un governo federale. – 3. Le conseguenze della pronuncia (anche in raffronto con le prassi italiane). – 4. Decisione di bilancio e autonomia regionale. – 5. Ciò che spetta al legislatore nella politica di bilancio e ciò che spetta alle Corti nel controllo di legittimità costituzionale.

I. ALLE ORIGINI DELLA QUESTIONE: IL BILANCIO  
COME DECISIONE POLITICA E LA DIFFICOLTÀ  
DI ASSICURARNE IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ

L'approfondimento teorico-dogmatico della decisione di bilancio dimostra che l'istituto è rivolto anzitutto ad assicurare il controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica. Non è certamente un caso che sul bilancio si sia storicamente sviluppato il conflitto tra i poteri per l'impiego delle risorse, ed è per questa ragione che, sin dalle origini, attorno all'istituto in parola ruotano aspetti cruciali del diritto costituzionale: i soggetti che detengono il potere di bilancio, a cui si collega il tema centrale della loro legittimazione, e le regole del procedimento e della decisione.

Al riguardo, l'esperienza tedesca appare significativa, a partire dal noto dibattito della giuspubblicistica dell'Ottocento che conferma la centralità del tema da un lato rispetto alla forma di governo, e dall'altro lato rispetto ai rapporti tra Stato e autonomie territoriali. Si pensi, per esempio, alle affermazioni di Jellinek, secondo il quale

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Padova.

«il significato pratico del sistema costituzionale emerge, nel modo più chiaro possibile, nel ruolo della rappresentanza del popolo rispetto alla finanza pubblica»<sup>1</sup>, sicché, in caso di conflitto tra governo e Camere nell'approvazione del bilancio, non ci sono alternative: o prevale la rappresentanza del popolo, e quindi il governo si deve dimettere, o si impone l'esecutivo, e dunque quest'ultimo gestisce entrate e spese senza che il bilancio sia stato approvato con legge<sup>2</sup>.

Quella appena richiamata è tuttora una delle questioni cruciali su cui si devono misurare gli ordinamenti democratici. La decisione di bilancio investe da un lato il piano della forma di governo, vale a dire i rapporti tra governo e Parlamento, chiamando immediatamente in causa, nei sistemi parlamentari, come emerge dalle parole di Jellinek, il rapporto di fiducia, e dall'altro lato il piano della forma di Stato, con riguardo alle relazioni fra centro e periferia e ai diritti e doveri dei cittadini nei loro rapporti con le istituzioni<sup>3</sup>.

Il controllo sulla potestà impositiva e sulla spesa pubblica condiziona il finanziamento dei diritti, dal momento che tutti i diritti costano<sup>4</sup>, nel senso che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, sono condizionati nell'attuazione legislativa dall'organizzazione e dai mezzi di provvista<sup>5</sup>. Ne consegue che, senza adeguate risorse, i poteri non possono svolgere il compito a cui sono chiamati dalla Costituzione: garantire l'effettività dei diritti.

Da ciò segue che, tra le decisioni del Parlamento, il bilancio è quel-

<sup>1</sup> Cfr. G. Jellinek, *Legge e decreto*, in R. Gneist, G. Jellinek, *Legge e bilancio. Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, p. 225.

<sup>2</sup> Cfr. Jellinek, *Legge e decreto*, cit., p. 259. Il punto è ripreso da M. Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in «Riv. AIC», 2019, pp. 34 ss.

<sup>3</sup> Così, M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1673 ss.; Id., *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. Bergonzini, Milano, FrancoAngeli, 2019, pp. 39 ss.

<sup>4</sup> Come osservato dai costituzionalisti italiani sin dagli anni sessanta del secolo scorso: cfr. M. Mazziotti, a.v. *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 805-806; A. Baldassarre, a.v. *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma 1989, pp. 29-30; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, CEDAM, 1995, p. 121; G. Lombardi, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in «Pol. dir.», 1999, pp. 11 ss.: 14; e, soltanto successivamente, S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, W.W. Norton, 1999, trad. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000.

<sup>5</sup> Cfr., sia pure con diversità di approccio, Luciani, *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, cit., pp. 44-45; A. Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in «Quad. cost.», 2015, p. 576.

la più politica, perché determina le scelte impositive, allocative e redistributive su cui si è storicamente sviluppata la dialettica tra governo e Parlamento, al punto che, in passato, non pochi dubitavano che la legge di bilancio potesse essere sottoposta a controllo di costituzionalità, trattandosi, appunto, di decisione a contenuto massimamente politico, a impronta sostanzialmente schmittiana più che kelseniana<sup>6</sup>.

Nel corso del tempo il bilancio ha assunto anche una complessità sempre maggiore, con l'effetto di accrescere il ruolo delle strutture tecniche di ausilio alle decisioni governative e parlamentari (la Ragioneria generale dello Stato, i Servizi parlamentari del bilancio e, successivamente, l'Ufficio parlamentare di bilancio), nel tentativo di assicurare l'adeguamento dei processi decisionali al vincolo finanziario. Al riguardo deve essere ricordato che i profili e gli apparati tecnici della decisione non sono mai neutrali sul piano delle scelte politiche<sup>7</sup>, come ben dimostrano le trasformazioni della decisione di bilancio stessa.

Inoltre, ora come in passato, il bilancio costituisce anzitutto l'atto legislativo idoneo a consentire all'amministrazione la legittima realizzazione delle spese che non potrebbero essere effettuate senza l'iscrizione, appunto, in bilancio del relativo importo. Si tratta della c.d. funzione autorizzativa<sup>8</sup>, espressa, rispettivamente, nell'ordinamento costituzionale italiano dall'art. 81, comma 4, Cost. e, in quel-

<sup>6</sup> Che gli equilibri di bilancio fossero considerati obiettivi politici piuttosto che obbligazioni giuridiche in senso proprio è ricordato, per esempio, da G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *il Filangieri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2011, p. 219.

<sup>7</sup> Al riguardo, è d'obbligo il richiamo alla lezione di C. Schmitt, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), in *Id., Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 182-183.

<sup>8</sup> Sottolineano, in maniera già allora evidente, la funzione autorizzativa del bilancio L. Bianchi d'Espinosa, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, II, Firenze, G. Barbera, 1950, p. 47, secondo il quale il bilancio si risolverebbe in atto di rimozione dei limiti all'esercizio della potestà impositiva e di spesa del governo, e R. Onofri, *Programmazione e bilancio*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 3 ss.; nonché V. Sica, *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)*, Napoli, Libreria Liguori, 1964, pp. 34 ss., che vi individua la legge di approvazione dei contenuti del bilancio previamente definito dall'Esecutivo. Sulla c.d. funzione autorizzativa del bilancio si vedano le pregnanti considerazioni di A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 207 ss., 523 ss.; nonché P. De Ioanna, C. Goretta, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 147, che definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale «proiezione finanziaria del principio di legalità».

lo tedesco, dall'art. 110, comma 2, della Legge fondamentale (d'ora in poi: LF). Da ciò segue che, per cogliere appieno il significato della decisione di bilancio, occorre misurarsi anche con gli specifici istituti della contabilità pubblica, previsti da ogni ordinamento, al fine di prendere in esame i processi di determinazione delle grandezze macroeconomiche rilevanti per la finanza pubblica (il sistema dei saldi, i limiti al disavanzo e al debito) e le relative tecniche nelle decisioni finanziarie<sup>9</sup>.

Rispetto a quanto sin qui detto, un punto deve essere nuovamente sottolineato al fine di meglio inquadrare la pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco da cui muovono queste riflessioni. Il carattere massimamente politico della decisione di bilancio aveva indotto a dubitare della stessa possibilità di sottoporre la legge di bilancio al controllo di costituzionalità, sia nell'ordinamento tedesco sia in quello italiano<sup>10</sup>. Ciò perché veniva riconosciuta ampia discrezionalità alle scelte del legislatore in materia di politica economica, con l'unico limite – nel caso italiano nella fase anteriore alla costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio di bilancio – del necessario rispetto dell'obbligo della previa copertura finanziaria ex art. 81, comma 4, Cost., per le leggi che comportassero nuovi o maggiori oneri a carico dell'erario<sup>11</sup>. La soluzione era ben presto apparsa insoddisfacente, in quanto determinava decisioni di inammissibilità in relazione a situazioni normative che la stessa Corte costituzionale riteneva potenzialmente illegittime, ma che, in caso di pronunce di fondatezza, avrebbero determinato maggiori alterazioni degli equilibri finanziari<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, anzitutto sul piano metodologico, cfr. G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 3, 2020, pp. 1 ss.

<sup>10</sup> Non mancano, tuttavia, le eccezioni: quella più significativa è rappresentata da Livio Paladin, che, rigettando la teoria della natura meramente formale della legge di approvazione del bilancio, ravvisa in tale atto una legge a tutti gli effetti sostanziale, capace, cioè, di novare l'ordinamento: cfr. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, pp. 361 ss.

<sup>11</sup> Cfr., tra le tante, sentt. n. 14 del 1964, n. 1 del 1966, n. 126 del 1979.

<sup>12</sup> Al riguardo, di vero e proprio «paradosso di pronunce di inammissibilità [...] per eccesso di fondatezza» ha parlato V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in A. Amatucci, G. Azzariti, G. Conso et alii, *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 36. Critico nei confronti delle richiamate decisioni di inammissibilità per discrezionalità del legi-

Successivamente, invece, gli organi di giustizia costituzionale, sia in Germania sia in Italia, hanno opportunamente superato l'originario *self-restraint*, assicurando la piena affermazione del controllo di costituzionalità accentrato di impianto kelseniano, come dimostra, da ultimo, la decisione del Tribunale costituzionale federale da cui muove questo contributo.

Basti ricordare che, nel caso italiano, le originarie perplessità poco sopra richiamate in punto di sindacabilità delle leggi di bilancio avevano indotto la Corte costituzionale italiana ad adottare un numero cospicuo di decisioni di inammissibilità mediante il frequente richiamo all'esigenza di preservare la discrezionalità del legislatore negli atti normativi di indirizzo finanziario. Oggi, invece, la Corte tedesca e quella italiana hanno sviluppato un sindacato maggiormente incisivo, con l'introduzione dei canoni della ragionevolezza, proporzionalità e razionalità delle scelte finanziarie quali limiti della discrezionalità del legislatore, sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle scelte impositive, allocative e redistributive.

Al contempo, la Corte costituzionale italiana ha definitivamente superato la teoria sulla natura meramente formale della legge di bilancio, che aveva invece originariamente accolto<sup>13</sup>, affermando che le leggi di bilancio, regionali e statali, «anche attraverso i semplici dati numerici» in esse contenuti, producono «effetti novativi dell'ordinamento», esprimendo «scelte allocative di risorse», e devono pertanto essere assoggettate al controllo di costituzionalità alla stregua di ogni altra legge<sup>14</sup>. È stato così superato ogni residuo della teoria formale/sostanziale che aveva originariamente limitato il pieno sviluppo del controllo di costituzionalità di impianto kelseniano sulle leggi di bilancio e sulla decisione finanziaria.

slatore anche R. Romboli, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, ivi, pp. 187-188.

<sup>13</sup> Cfr. sentt. n. 7 e n. 66 del 1959, n. 16 e n. 31 del 1961.

<sup>14</sup> Sent. n. 10 del 2016, punto 2 del "Considerato in diritto", con richiami alle sentt. n. 260 del 1990 e n. 188 del 2015. Nello stesso senso, in dottrina, cfr. già V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 526 ss.: 561 ss.; S. Bartole, *Art. 81, Art. 81*, in L. Paladin, A. Giardina, G. Zagrebelsky, A. Cassese, S. Bartole, A. Pace, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 76-82. La formazione delle leggi*, t. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, pp. 241 ss.; Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., pp. 207 ss.: 209 ss.



## 2. LA PRIMA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA POLITICA DI BILANCIO DI UN GOVERNO FEDERALE

Alla luce della ricostruzione delle premesse e degli sviluppi del sindacato di costituzionalità sulle leggi di bilancio, si può meglio apprezzare il significato e la portata della decisione del 15 novembre 2023 del secondo senato del Tribunale costituzionale federale tedesco 2 BverG 1/22, con la quale è stata dichiarata la nullità della «seconda legge integrativa del bilancio 2021» (bilancio di previsione per il 2022) per contrasto con gli artt. 109, comma 3, e 115, comma 2, LF, che vietano il ricorso all'indebitamento, se non in circostanze eccezionali (c.d. freno all'indebitamento) e con l'art. 110, comma 2, LF, che prevede il principio dell'annualità della legge di bilancio, da far valere in tutti i suoi corollari (divieto di modificazione delle autorizzazioni di spesa precedentemente approvate a esercizio finanziario già avviato e divieto di trasferire sull'esercizio finanziario successivo le autorizzazioni all'indebitamento deliberate per un determinato esercizio)<sup>15</sup>.

Il giudizio così definito era stato instaurato per ricorso diretto promosso da 197 deputati dei gruppi parlamentari di opposizione della CDU e della CSU nei confronti della richiamata manovra finanziaria "aggiuntiva" realizzata dall'esecutivo Scholz sostenuto da Socialdemocratici (SPD), Verdi e Liberali (FDP).

La legge dichiarata nulla dal Tribunale costituzionale era stata approvata nel febbraio 2022 al fine di apportare modificazioni con effetti retroattivi alla legge di bilancio dell'anno precedente. In particolare, essa faceva valere l'autorizzazione all'indebitamento per 60 miliardi, deliberata nel marzo 2021 durante la pandemia, ma non utilizzata nel corso di quell'esercizio finanziario, per alimentare un nuovo fondo speciale contenuto nel bilancio federale e denominato "Fondo speciale per il clima e l'energia". In tal modo, il ricorso al mercato creditizio, originariamente giustificato e autorizzato in quanto idoneo a soddisfare le condizioni costituzionalmen-

<sup>15</sup> Per un inquadramento in questi termini della pronuncia cfr. L. Violini, *Vincoli costituzionali al bilancio e spese emergenziali. Il BVerfG impone la linea del rigore*, in «Quad. cost.», 1, 2024, pp. 184-185.

te previste dall'emergenza pandemica al fine di favorire la ripresa economica, veniva successivamente utilizzato per il finanziamento, "a regime", di una fondamentale linea programmatica della politica bilancio federale, con particolare riguardo alla c.d. transizione ecologica.

La pronuncia richiamata assume una portata particolarmente significativa in quanto, per la prima volta, il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittima una legge di bilancio "supplementare", nella parte in cui ricorreva all'indebitamento per il finanziamento di una quota significativa della politica di bilancio federale, in quanto ritenuta dalla Corte di Karlsruhe priva dei costituzionalmente necessari presupposti di emergenza e, conseguentemente, in contrasto con i limiti di ordine costituzionale al ricorso al debito nella manovra di bilancio.

Per comprendere l'effettiva portata delle implicazioni della pronuncia in commento occorre ricordare che, durante la crisi pandemica, il governo federale tedesco aveva richiesto l'autorizzazione parlamentare all'indebitamento *ex art. 115, comma 2, LF* per gli esercizi finanziari 2020 e 2021, stante la necessità di fronteggiare l'emergenza sanitaria mediante manovre che eccedevano dai limiti consentiti. Le somme originariamente autorizzate per il 2021, pari a circa 180 miliardi di euro, sono state successivamente incrementate mediante un'ulteriore autorizzazione all'indebitamento per un importo pari a 60 miliardi di euro, attraverso l'approvazione di una legge di bilancio "integrativa", recante le ulteriori misure di spesa mediante il ricorso ad appositi fondi speciali. Si tratta di fondi che permettono, a determinate condizioni, di contrarre ulteriore debito. Nondimeno, per fronteggiare l'emergenza pandemica, nel corso del 2021 non è stato necessario impiegare le risorse derivanti dall'ulteriore autorizzazione all'indebitamento, sicché la legge censurata nella pronuncia qui in esame ha disposto il trasferimento delle risorse al citato Fondo speciale per il clima e l'energia, al fine di consentire di impiegare le risorse precedentemente stanziare per il finanziamento del programma di transizione energetica<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> La vicenda è puntualmente ricostruita da F. Musso, *La sentenza del 15 novembre 2023*

Non deve essere trascurato che la legge oggetto della pronuncia del Tribunale costituzionale prevedeva un programma di spesa particolarmente qualificante, in quanto parte integrante della politica economica della coalizione di governo, formata, come si è detto, da Socialdemocratici (SPD), Verdi e Liberali (FDP).

Anche per queste ragioni, nell'aprile 2022 essa è stata oggetto del ricorso presentato da 197 deputati dei gruppi parlamentari di opposizione della CDU e della CSU, che deducevano di fronte al Tribunale costituzionale l'illegittimità della legge "integrativa" di bilancio per contrasto con i parametri costituzionali che, rispettivamente: consentono, con legge federale, di adeguare il bilancio alla congiuntura per un piano finanziario pluriennale, ricorrendo all'indebitamento per fronteggiare situazioni connesse a eventi emergenziali che sfuggono al controllo della Federazione (art. 109, comma 3, LF); prevedono il principio dell'annualità del bilancio (art. 110, comma 2, LF); impongono il principio del c.d. pareggio di bilancio e il connesso divieto di ricorso all'indebitamento, limitando il disavanzo federale strutturale allo 0,35% del PIL e consentendo deroghe alle regole generali sui limiti al ricorso al credito attraverso i c.d. fondi speciali della Federazione stabiliti con legge federale esclusivamente nelle situazioni di emergenza e in caso di ciclo economico negativo caratterizzato da significativa recessione (art. 115, comma 2, LF).

In altri termini, il nucleo essenziale del ricorso era riconducibile alla violazione delle regole costituzionali fondamentali del diritto del bilancio. In primo luogo, era lamentata la violazione delle norme costituzionali sul c.d. pareggio di bilancio e sul c.d. freno all'indebitamento. In particolare, era dedotta dai ricorrenti la non sussistenza, nel caso di specie, delle condizioni di ordine costituzionale idonee a consentire il ricorso all'indebitamento («catastrofi naturali ovvero [...] straordinari stati di emergenza, i quali si sottraggono al controllo dello Stato e danneggiano considerevolmente la situazione finanziaria dello Stato»). Da ciò era conseguentemente lamentata la violazione dei limiti ai prestiti legittimamente consentiti.

*del Bundesverfassungsgericht, tra vincoli costituzionali e ruolo della politica nella definizione del bilancio dello Stato, in «Diritti comparati», 7 febbraio 2024.*

In secondo luogo, era dedotta la violazione del principio dell'annualità del bilancio, che avrebbe imposto di fissare i programmi di spesa a decorrere dall'esercizio finanziario di riferimento partendo dalla prima annualità, ferma restando la validità annuale delle singole autorizzazioni di spesa. Da ciò sarebbe seguita l'esigenza, costituzionalmente imposta, di assicurare il ricorso ai prestiti consentiti *ex art. 115, LF* entro l'esercizio finanziario effettivamente oggetto di autorizzazione di spesa mediante l'approvazione della legge di bilancio o della legge "integrativa" di bilancio.

Infine, i ricorrenti deducevano la lesione del principio autorizzativo del bilancio in forza del quale l'autorizzazione parlamentare all'esercizio della spesa non avrebbe potuto essere votata oltre la scadenza dell'annualità di riferimento, atteso che, in caso contrario, essa avrebbe costituito una forma di copertura finanziaria postuma.

Il Tribunale costituzionale federale non si è lasciato sfuggire l'occasione di porsi a presidio e garanzia dei limiti di ordine costituzionale all'indebitamento, dichiarando nulla, per la prima volta, una legge che disponeva una fondamentale linea di intervento della politica di bilancio federale.

In estrema sintesi, la motivazione della decisione poggia su tre argomenti.

In primo luogo, il Tribunale costituzionale ha affermato il difetto di motivazione della legge censurata in ordine al nesso di stretta causalità che deve necessariamente intercorrere tra lo stato d'emergenza e il superamento dei limiti all'indebitamento. In sostanza, il secondo Senato ha censurato il legislatore federale, che non ha adeguatamente motivato il «collegamento fattuale» tra la situazione emergenziale della crisi pandemica e le misure legislative di finanziamento del programma di spesa mediante ricorso all'indebitamento. Da questo primo punto di vista, l'orientamento della Corte poggia su un'interpretazione particolarmente stringente del c.d. freno all'indebitamento, tale per cui, in base all'art. 115, comma 2, *LF*, il carattere eccezionale dell'indebitamento consente di accedere ai prestiti soltanto a copertura delle spese strettamente rivolte a fronteggiare l'emergenza e non già per finanziare programmi generali delle politiche di bilancio federali.

In secondo luogo, il Tribunale costituzionale ha affermato che

la distanza temporale intercorrente tra l'autorizzazione legislativa all'indebitamento e il ricorso al mercato creditizio viola il principio dell'annualità del bilancio (art. 110, comma 2, LF), in quanto determina il disallineamento tra la dichiarazione di emergenza e l'effettivo utilizzo delle autorizzazioni di prestito.

Infine, con un terzo ordine di motivazioni, è stata censurata dalla Corte tedesca l'approvazione della legge "suppletiva" di bilancio, a esercizio finanziario concluso, e cioè oltre l'anno finanziario di riferimento (2021). Il Tribunale costituzionale ha infatti affermato che tale orientamento si pone in contrasto con il principio costituzionale che dispone l'approvazione preventiva del bilancio, in virtù della sua natura autorizzativa (art. 110, comma 2, LF).

In definitiva, la pronuncia della Corte di Karlsruhe costituisce significativa affermazione degli oneri motivazionali a cui è soggetto il legislatore federale, sia nella prospettiva del controllo di costituzionalità, sia al fine di rafforzare il principio della responsabilità politica nell'impiego delle risorse di fronte al Parlamento e all'opinione pubblica.

Da questo punto di vista, la pronuncia qui in commento non sembra così lontana da alcuni profili della recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, che ha edificato una vera e propria dottrina sulla trasparenza delle decisioni finanziarie e sul bilancio come «bene pubblico», che, mediante il sistema dei saldi e il controllo/accertamento della Corte dei conti, consente di «sintetizzare e rendere certe le scelte» allocative di fronte alle assemblee elettive e all'opinione pubblica<sup>17</sup>. Al riguardo, la Corte costituzionale italiana ha ripetutamente affermato che l'approvazione della legge di bilancio da parte delle assemblee elettive, assistita dalle funzioni di controllo-garanzia affidate alla Corte dei conti, si collega al circuito democratico-rappresentativo, essendo strumentale ad assicurare il principio della responsabilità di mandato e il dovere di solidarietà tra generazioni. Infatti, i bilanci e i rendiconti "parificati" dalla Corte dei conti, conferendo certezza giuridica all'impiego delle risorse e assicurando trasparenza e veridicità delle scritture

<sup>17</sup> Cfr. sent. n. 184 del 2016, punto 3 del "Considerato in diritto".

contabili, consentono di verificare come sono stati utilizzati i fondi rispetto ai programmi e agli impegni assunti dagli amministratori pubblici, tra l'altro nella prospettiva della sostenibilità finanziaria dei diritti nel tempo<sup>18</sup>.

Anche la decisione della Corte tedesca si muove su questa falsariga.

Non a caso, essa è stata "anticipata" dai rilievi critici nei confronti dei c.d. fondi speciali formulati nel rapporto del 25 agosto 2023 del Bundesrechnungshof, l'organismo di controllo federale delle finanze<sup>19</sup>. Quest'ultimo, pur non pronunciandosi con effetti certorari definitivi assimilabili a quelli del giudizio di parificazione dei rendiconti della Corte dei conti italiana, trattandosi di organismo di controllo cui sono affidate soltanto funzioni di *audit* e di stimolo all'efficientamento della spesa, ha comunque stigmatizzato l'improprio ricorso all'indebitamento per assicurare la copertura delle spese dei fondi speciali, affermando che anche queste ultime devono essere incluse ai fini delle verifiche del rispetto dei limiti al disavanzo federale strutturale posti dall'art. 115 LF. In altre parole, al momento della pronuncia, anche l'organismo di controllo federale sugli andamenti di finanza pubblica aveva raccomandato che la contrazione dei prestiti per il finanziamento delle spese dei fondi speciali non potesse eccedere dai limiti costituzionali al c.d. freno all'indebitamento e che, conseguentemente, dovessero essere di stretta interpretazione le deroghe costituzionalmente consentite nelle situazioni di emergenza e di ciclo economico negativo determinato da forte recessione (art. 115, comma 2, LF).

<sup>18</sup> Cfr. sentt. n. 18 del 2019, punto 5.3 del "Considerato in diritto"; n. 4 del 2020, punto 5 del "Considerato in diritto"; n. 115 del 2020, punto 7 del "Considerato in diritto"; n. 80 del 2021, punto 6.1 del "Considerato in diritto"; n. 235 del 2021, punto 6.1 del "Considerato in diritto"; n. 246 del 2021, punto 6.5 del "Considerato in diritto"; n. 184 del 2022, punto 5.3 del "Considerato in diritto". Per un approfondimento cfr. M. Luciani, *La "giurisprudenza Carosi"*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di G. Colombini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 577-578; G. Rivosecchi, «Stat rosa» pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale, in «Le Regioni», 6, 2022, pp. 1257 ss.: 1270-1271.

<sup>19</sup> Sul punto cfr. F. Guella, *Il Bundesrechnungshof (che non è una Corte dei conti) censura il debito tedesco sulla base di norme costituzionali interne*, in «Quad. cost.», 4, 2023, pp. 894 ss.: 896.

### 3. LE CONSEGUENZE DELLA PRONUNCIA (ANCHE IN RAFFRONTO CON LE PRASSI ITALIANE)

Particolarmente incisive paiono le conseguenze della pronuncia sulla politica di bilancio del governo federale, che si è visto precludere la riallocazione dei 60 miliardi di euro di debito inutilizzato, risalente al bilancio 2021 e approvato in piena crisi pandemica, nel Fondo speciale per la transizione climatica, utilizzato, tra l'altro, quale particolare linea strategica di politica industriale. Pertanto il Fondo, che era stato incrementato a 212 miliardi di euro per il periodo 2024-2027, ha subito una cospicua riduzione, con l'effetto di precludere l'adempimento di obbligazioni precedentemente contratte e la realizzazione di programmi e impegni di spesa.

Quella che è stata immediatamente definita la crisi di bilancio, aperta nella coalizione di governo dalla pronuncia del Tribunale costituzionale, rischia di avere significative ripercussioni anzitutto politiche. Infatti, la decisione da un lato obbliga a reperire ulteriori risorse per il finanziamento dei programmi di transizione ecologica e ambientale irrinunciabili per i Verdi, e dall'altro lato restituisce l'immagine di un esecutivo che si allontana dalla regola aurea del pareggio e dall'ortodossia finanziaria, altrettanto irrinunciabile per i liberali della FDP.

Sembrerebbe, quindi, da escludere l'istituzione di un ulteriore fondo speciale per la transizione ecologica, così come la revisione costituzionale del c.d. freno all'indebitamento. Ciò, infatti, esporrebbe la politica di bilancio dell'esecutivo a ulteriori critiche, rischiando di mettere in discussione l'intero impianto delle norme costituzionali tedesche sul governo dei conti pubblici e i loro riflessi sui "pilastri" della costruzione economico-finanziaria europea (indipendenza delle banche centrali; pareggio di bilancio; concorrenza)<sup>20</sup>.

Più probabile la richiesta di un ulteriore scostamento dall'equilibrio di bilancio, motivato dalle circostanze eccezionali *ex art.* 109,

<sup>20</sup> Per un approfondimento di tale impianto nella costruzione europea cfr. O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016.

comma 3, LF, secondo il percorso prefigurato dalla presentazione di un disegno di legge “integrativo” del bilancio 2023 e dalla relativa risoluzione parlamentare rivolta ad autorizzare lo scostamento *ex art. 115*, comma 2, LF<sup>21</sup>.

Nondimeno, l'esecutivo tedesco, rigorosamente legato – anche nell'attuale coalizione di governo, così come in quelle precedenti – a un approccio di matrice ordoliberal, è costantemente in difficoltà nel tentare di conseguire accordi su ulteriori forme di indebitamento per finanziare programmi federali di spesa. Ne consegue che il c.d. freno all'indebitamento rimane precetto costituzionale irrinunciabile, sicché nemmeno nel corso del 2024 sarà consentito superare la fatidica soglia dello 0,35% del PIL. L'alternativa potrebbe essere quella di apportare alcuni “tagli” al bilancio in una fase, però, in cui l'economia tedesca necessita di sostegno alla crescita e agli investimenti. Da questo punto di vista, la situazione era aggravata dalla politica monetaria della Banca centrale europea, che, sostenuta dalla stessa Germania, non accennava ad alcuna prospettiva di riduzione dei tassi di interesse.

In questo contesto, appare significativa la comparazione con le prassi seguite da governo e Parlamento in Italia, che hanno visto affrontare l'emergenza pandemica e la successiva fase della ripresa economica con il sistematico ricorso allo scostamento dall'equilibrio di bilancio (determinato mediante il rinvio all'obiettivo di medio termine) per un totale, a oggi, di ventidue scostamenti complessivamente approvati dalle Camere a maggioranza assoluta a far data dal 1° gennaio 2014 (da quando, cioè, trova applicazione la legge costituzionale n. 1 del 2012), pari a una media di 2,2 scostamenti all'anno<sup>22</sup>.

Nel caso italiano, quanto detto conferma i prevalenti elementi di duttilità mantenuti dalle norme costituzionali e legislative a segui-

<sup>21</sup> Sul punto cfr. E. Caterina, *La “crisi di bilancio” aperta dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale del 15 novembre 2023*, Corte Costituzionale, Servizio Studi. Area di Diritto Comparato, 6 dicembre 2023.

<sup>22</sup> In particolare, sono stati approvati dalle Camere a maggioranza assoluta i seguenti scostamenti dall'obiettivo a medio termine: sei in sede di approvazione di Documenti di economia e finanza (DEF), nove in sede di approvazione di Note di aggiornamento del documento di economia e finanza (NADEF), e sette in sede di approvazione di ulteriori provvedimenti.



to dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio, come emerge, appunto, dal ripetuto ricorso alle deroghe al divieto di indebitamento consentite dall'art. 81, comma 2, Cost. «al verificarsi di eventi eccezionali», e votate dalle Camere a maggioranza assoluta secondo una clausola che è stata interpretata in maniera particolarmente estensiva, includendo in tali «eventi» non soltanto «periodi di grave recessione economica» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato», secondo quanto testualmente previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 243 del 2012, ma anche «ordinarie» misure di gestione delle diverse fasi di crisi economica, dai «salvataggi» dei settori bancari agli interventi di rilancio dell'economia<sup>23</sup>.

La sequenza degli scostamenti dall'equilibrio, approvati dalle Camere a maggioranza assoluta, dimostra che, anche nel caso italiano, i governi che si sono susseguiti dal 2020 a oggi hanno tentato di estendere l'applicazione dei presupposti emergenziali dei provvedimenti legislativi d'urgenza, originariamente rivolti a contrastare la crisi pandemica, alla fase successiva di rilancio e sviluppo dell'economia. In particolare, lo scostamento autorizzato il 29 aprile 2020 ha costituito il *plafond* finanziario di riferimento per il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 77 del 17 luglio 2020, come espressamente indicato all'art. 265, comma 1, del predetto decreto-legge<sup>24</sup>. Successivamente, il decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 136 del 13 ottobre 2020, ha utilizzato,

<sup>23</sup> Per un primo approfondimento delle prassi parlamentari e degli interventi votati dalle Camere a maggioranza assoluta che determinano scostamenti dall'obiettivo di medio termine cfr. N. Lupo, R. Ibrido, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», 2, 2017, pp. 228 ss., *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», 2, 2017, pp. 228 ss.

<sup>24</sup> Inoltre, ai sensi del citato art. 265, comma 1, è stato aggiornato l'allegato 1 all'art. 1, comma 1, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2020), modificando così i valori del saldo netto da finanziare (in conto competenza da 104.500 a 259.830 euro, di cassa da 154.000 a 309.330 euro) e del ricorso al mercato (in conto competenza da 339.340 a 494.670 euro, di cassa da 388.840 a 544.170 euro).

tra gli altri, i fondi resi disponibili con l'autorizzazione all'indebitamento approvata dal Parlamento il 29 luglio 2020, espressamente indicati nella norma di copertura di cui all'art. 114, comma 1, del medesimo decreto-legge<sup>25</sup>.

In questo contesto, anche in ragione del peggioramento dello scenario macroeconomico mondiale e nazionale, nonché degli effetti delle precedenti autorizzazioni al ricorso all'indebitamento adottate durante il 2020, il livello massimo del saldo netto da finanziarie del bilancio dello Stato è stato fissato per l'esercizio 2021 in 336 miliardi di euro in termini di competenza e in 384 miliardi di euro in termini di cassa.

Ulteriori provvedimenti d'urgenza finanziati anche con le risorse derivanti dalle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento si sono succeduti nella seconda parte della XVIII legislatura, sia con il governo Conte II sia con il governo Draghi, nonché, nella prima parte della XIX legislatura, con il governo Meloni. Con tali decreti-legge si è provveduto altresì a sostituire l'allegato della legge di bilancio di riferimento aggiornando i valori dei saldi differenziali alla stregua degli scostamenti autorizzati.

In particolare, fra le altre misure votate in *extra-deficit* dal Parlamento italiano, si può qui anzitutto ricordare che il decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 176 del 18 dicembre 2020, ha utilizzato le risorse rese disponibili con l'autorizzazione all'indebitamento approvata dal Parlamento il 26 novembre 2020, espressamente indicate nella norma di copertura di cui all'art. 34, comma 5, del medesimo decreto-legge. È da rilevare che, in tale decreto-legge, è confluito, in sede di conversio-

<sup>25</sup> Inoltre, come già avvenuto in precedenza con il decreto-legge n. 18 del 2020 e con il decreto-legge n. 34 del 2020, ai sensi del citato art. 114, comma 1, del decreto-legge n. 104 del 2020, l'allegato 1 all'art. 1, comma 1, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, sui saldi differenziali, come era stato da ultimo modificato dal citato decreto-legge n. 34 del 2020, è stato sostituito da un nuovo allegato, modificando così i valori del saldo netto da finanziare (in conto competenza da 259.830 a 336.000 euro, di cassa da 309.330 a 384.000 euro) e del ricorso al mercato (in conto competenza da 494.670 a 594.840 euro, di cassa da 544.170 a 642.840 euro).

ne parlamentare, il decreto-legge n. 157 del 2020, che, all'art. 26, comma 1, prevedeva analoga forma di copertura finanziaria.

Similmente, le misure onerose relative alla proroga di termini in materia tributaria contenute all'art. 22-*bis* del decreto-legge n. 183 del 31 dicembre 2020, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 26 febbraio 2021, sono state finanziate con le disponibilità derivanti dal ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento in data 20 gennaio 2021. Anche in questo caso, le disposizioni contenute nel precedente decreto-legge n. 7 del 30 gennaio 2021 sono confluite nel predetto decreto-legge n. 183 del 2020 nella fase di conversione parlamentare.

Ancora: la copertura finanziaria di parte degli oneri connessi alle misure contenute nel decreto-legge n. 30 del 13 marzo 2021, recante «Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del Covid-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 61 del 6 maggio 2021, è stata assicurata mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento in data 20 gennaio 2021, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a) del medesimo decreto-legge. Tale indebitamento ha consentito di "coprire" anche parte degli oneri previsti dal decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2021, recante «Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 69 del 21 maggio 2021. Contestualmente, l'articolo 42, comma 1, del decreto-legge n. 41 del 2021 ha provveduto ad aggiornare l'allegato n. 1 alla legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (bilancio 2021-2023) relativo ai saldi differenziali.

Successivamente, stante l'esigenza di fornire tempestiva attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento da parte del Parlamento del 21 aprile 2021 ha consentito di finanziare vari interventi contenuti nel decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, recante «Misure urgenti relative

al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 101 del 1° luglio 2021, e l'autorizzazione parlamentare al ricorso all'indebitamento del 20 aprile 2022 ha finanziato vari interventi contenuti nel decreto-legge n. 21 del 21 marzo 2022, recante «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 20 maggio 2022, e nel decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 91 del 15 luglio 2022.

Infine, ai sensi dell'art. 43, comma 2, lett. g), del decreto-legge n. 115 del 9 agosto 2022, recante «Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 142 del 21 settembre 2022, le misure contenute nel medesimo decreto-legge hanno trovato copertura, tra l'altro, mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dal Senato della Repubblica nella seduta del 27 luglio 2023 e dalla Camera dei deputati nella seduta del 28 luglio 2023.

La XVIII legislatura si è conclusa con un'ulteriore autorizzazione all'indebitamento, concessa dal Senato della Repubblica il 13 settembre 2022 e dalla Camera dei deputati il 15 settembre 2022, al fine di assicurare la copertura finanziaria di parte delle misure contenute nel decreto-legge n. 144 del 23 settembre 2022, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 175 del 17 novembre 2022.

Come si vede dai numerosi precedenti riportati, da un lato l'interpretazione delle richiamate norme costituzionali e legislative, adottata da governo e Parlamento con l'avallo delle istituzioni europee, ha consentito di predisporre e approvare intere manovre finanziarie entro gli scostamenti previsti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012 per una media, come sopra detto, pari a più di due scostamenti

all'anno<sup>26</sup>. Dall'altro lato, però, i ripetuti scostamenti dall'equilibrio di bilancio, autorizzati dalle Camere a maggioranza assoluta, rischiano di pregiudicare la "credibilità finanziaria" dello Stato membro.

La situazione appare ancora più critica nella XIX legislatura, nella quale sono già stati votati a maggioranza assoluta dal Parlamento ben tre scostamenti dall'equilibrio, rispettivamente: in data 9 novembre 2022, al fine di finanziare parte delle misure contenute nel decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022, recante «Misure urgenti di sostegno del settore energetico e di finanza pubblica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 6 del 13 gennaio 2023; in data 28 aprile 2023, al fine di assicurare il finanziamento dagli interventi previsti dal decreto-legge n. 48 del 4 maggio 2023, recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 85 del 3 luglio 2023; in data 11 ottobre 2023 per concorrere ad assicurare la copertura finanziaria degli oneri previsti dal decreto-legge n. 145 del 18 ottobre 2023, recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 191 del 16 dicembre 2023.

È opportuno sottolineare che gli interventi poco sopra richiamati finanziati in *extra-deficit* si sono resi necessari anche per "compensare" il mancato raggiungimento alla Camera, nella seduta del 27 aprile 2023, della maggioranza dei componenti dell'assemblea, fondamentale, ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., per l'approvazione della relativa risoluzione parlamentare di maggioranza. Ciò ha reso impossibile procedere al voto sulla risoluzione relativa al Documento di economia e finanza 2023. Si è resa così opportuna un'ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri, nella medesima giornata del 27 aprile 2023, per una nuova relazione sull'indebitamento e un successivo rapidissimo passaggio parlamentare, conclusosi il giorno seguente con l'approvazione da parte delle Camere della risoluzione di maggioranza di autorizzazione dell'*extra-deficit*.

<sup>26</sup> Per un approfondimento cfr. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 22 ss.

Da ultimo, l'ulteriore ricorso all'indebitamento votato l'11 ottobre 2023 per finanziare il "taglio" del c.d. cuneo fiscale e contributivo per il 2024, assunto quale priorità della politica di bilancio per il 2024, ha ulteriormente aggravato lo stato del disavanzo.

Tutto ciò fornisce la misura della difficoltà di provvedere alla stregua di procedure "emergenziali", in cui, alla pretesa estensione del regime "straordinario" di finanziamento della politica di bilancio, si unisce talvolta la difficoltà di assicurare le maggioranze richieste per attivare lo scostamento dall'equilibrio di bilancio.

Inoltre, la sequenza degli scostamenti richiamati ha condotto i conti pubblici in uno stato di incertezza, con il disavanzo al di sopra del 3% del PIL, lasciando così prefigurare ben pochi margini di manovra in futuro, una volta che saranno ripristinate le regole del patto di stabilità e crescita.

In definitiva, sia il caso tedesco sia quello italiano dimostrano una particolare tendenza, almeno nella fase più recente, a estendere l'applicazione dei presupposti emergenziali all'"ordinaria" gestione dell'economia e della finanza nella fase postpandemica, con l'effetto di trasformare l'eccezione in regola<sup>27</sup>.

A ciò si aggiunge, quantomeno nel caso italiano, la "discrasia" tra l'*extra-deficit* autorizzato in termini di competenza economica (indebitamento netto) e in termini finanziari (saldo netto da finanziare), in quanto dalle relazioni di volta in volta presentate dai governi sugli scostamenti non è sempre chiaro se l'autorizzazione all'indebitamento assicuri la copertura finanziaria anche del deterioramento dello scenario macroeconomico mondiale e nazionale.

Inoltre, ulteriori profili critici si ravvisano in ordine al rapporto intercorrente fra la deroga al principio di "equilibrio" fra entrate e spese, prevista dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012, e gli effetti del ciclo economico che, ai sensi dell'art. 81, comma 2, Cost., possono giustificare il ricorso all'indebitamento senza necessità di una preventiva autorizzazione da parte delle Camere. Al riguardo, il riferimento al «deterioramento dello scenario macroeconomico mondiale

<sup>27</sup> Per un approfondimento cfr. Id., *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in «Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale. Il Governo», a cura di G. Repetto, 1, 2024, pp. 71 ss.

e nazionale» appare ascrivibile agli effetti del ciclo sui dati di bilancio, per i quali tuttavia non sarebbe necessaria alcuna autorizzazione parlamentare. In definitiva, l'espresso richiamo alla congiuntura economica internazionale quale causa di giustificazione dell'*extra-deficit* sembra sovrapporre il tema dell'effetto del ciclo sul bilancio e quello relativo ai casi eccezionali, per i quali l'art. 81 Cost. e l'art. 6 della legge n. 243 del 2012 prevedono, invece, discipline distinte.

Nel caso tedesco, al contrario, la disciplina costituzionale di bilancio e il c.d. freno all'indebitamento operano come limiti di ordine costituzionale al governo dei conti pubblici, la cui giustiziabilità può essere azionata anche dai gruppi parlamentari di opposizione. Non sembra, quindi, tanto il maggior rigore a garanzia degli equilibri finanziari a connotare l'orientamento assunto dal Tribunale costituzionale federale rispetto a quello della Corte costituzionale italiana, quanto la facoltà di azionare in via diretta il controllo di costituzionalità sugli equilibri finanziari stessi e sui limiti all'indebitamento.

Per il resto, la giurisprudenza degli ultimi quindici anni, anche in Italia, ha visto nell'organo di giustizia costituzionale il custode del precetto dell'equilibrio e dell'ortodossia finanziaria, essendo da tempo, come sopra detto, le leggi di bilancio assimilate alle altre leggi e pertanto sottoposte allo stesso stringente controllo di costituzionalità di impianto kelseniano<sup>28</sup>.

#### 4. DECISIONE DI BILANCIO E AUTONOMIA REGIONALE

In questo contesto prodotto dal diritto euro-unitario, muovendo dal raffronto tra ordinamento tedesco e ordinamento italiano,

<sup>28</sup> Per un approfondimento cfr. Id., *La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in «Giur. cost.», 2, 2018, pp. 576 ss.; Id., *Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni "tecniche": la materia della finanza pubblica*, in *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche". Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, Torino, marzo-giugno 2019, a cura di Matteo Losana e Valeria Marcenò. Introduzione di Nicolò Zanon, "Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino", Torino-Soveria Mannelli, Università degli Studi di Torino-Rubettino, 2020, pp. 65 ss.; Id., *Affidabilità delle transazioni commerciali delle amministrazioni pubbliche e limiti all'autonomia regionale*, in «Giur. cost.», 2, 2020, pp. 892 ss.

occorre inoltre chiedersi quanto la rinnovata configurazione dei precetti dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche abbia effettivamente conformato l'autonomia regionale. Il riparto di competenze legislative e la distribuzione delle funzioni amministrative incidono prevalentemente sulla dimensione organizzativa e sugli standard delle prestazioni: pertanto su questi aspetti fondamentali di garanzia dei diritti assume decisivo rilievo chi detiene il potere di spesa (o di "tagliare" risorse).

In un sistema a finanza ancora largamente derivata non è, per esempio, indifferente come e quante risorse finanziarie lo Stato trasferisca alle autonomie in relazione all'assetto delle funzioni, perché ciò incide sui diritti soprattutto sotto il profilo della quantità e della qualità dei servizi erogati.

La distribuzione delle risorse risente, inoltre, del peculiare statuto giuridico di autonomia degli enti substatali. In questa prospettiva non è certamente indifferente come le fonti costituzionali e atipiche (legge ordinaria, previo accordo) disciplinino la finanza delle autonomie speciali, perché ciò può riflettersi, pur tenendo conto della copertura costituzionale di cui esse godono, sullo statuto giuridico comune di cittadinanza<sup>29</sup>. La specialità, quale istituto tipico degli ordinamenti regionali, nelle sue caratteristiche strutturali esige una disciplina e un trattamento differenziato che si riflette necessariamente sulle relazioni finanziarie, ferma restando l'esigenza di armonizzare queste ultime con i valori unitari e i principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà. Né può sottacersi che alle Regioni sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario è da tempo riservato un vero e proprio statuto giuridico differenziato, fortemente limitativo della capacità non soltanto di erogare prestazioni aggiuntive, ma anche, in taluni casi, di garantire quelle inerenti ai livelli essenziali.

Non può infine non essere rilevato che la scarsità di risorse determinata dalla perdurante crisi economico-finanziaria dell'ultimo quindicennio, acuita dall'emergenza pandemica, ha inciso negativamente sul finanziamento delle funzioni allocate ai diversi livelli

<sup>29</sup> Cfr. sentt. Corte cost. n. 219 del 2013, n. 141 del 2015, n. 154 del 2017, punto 4.4.1 del "Considerato in diritto".



territoriali di governo, favorendo, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale. Da un lato, la pandemia ha avviato una nuova fase nel governo delle finanze pubbliche, affidando allo Stato il compito di reperire le risorse necessarie a fronteggiare l'emergenza; dall'altro lato, il PNRR impone politiche di accentramento al fine di garantire la coesione nella realizzazione degli obiettivi previsti.

In questo contesto, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio unitario e quello di eguaglianza, si pone oggi un problema di sostenibilità economica del disegno autonomistico<sup>30</sup>, intesa quale limite posto dalle esigenze di stabilità e di equilibrio dei conti pubblici entro cui è ancora consentito agli enti territoriali di esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche.

Il nesso tra esercizio delle competenze, erogazione dei servizi e dotazione finanziaria diventa essenziale in quanto le Regioni possono erogare prestazioni inerenti ai diritti secondo l'ordine costituzionale delle competenze soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporre; in caso contrario, il ruolo degli enti substatali viene relegato a forme di promozione e di garanzia amministrativa dei diritti stessi.

##### 5. CIÒ CHE SPETTA AL LEGISLATORE NELLA POLITICA DI BILANCIO E CIÒ CHE SPETTA ALLE CORTI NEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Oltre a consolidare la rivincita di Kelsen nel controllo di costituzionalità delle leggi di bilancio, la sopra richiamata pronuncia del Tribunale costituzionale federale consente di allargare la riflessione al rapporto tra assemblee parlamentari e Corti costituzionali nel controllo sulle leggi di bilancio, sugli atti normativi di indirizzo del-

<sup>30</sup> Cfr. A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in «Quad. cost.», 2014, p. 85.

la spesa e sulle politiche economico-finanziarie degli organi politici.

Nella realizzazione delle scelte impositive, allocative e redistributive non deve essere inoltre trascurato – pena l'alterazione del principio della separazione dei poteri<sup>31</sup> – quello che è il “posto” assegnato dalle Costituzioni nel controllo sull'impiego delle risorse rispettivamente agli organi politici e alle Corti costituzionali.

Il fine (i diritti) cui è costituzionalmente orientata l'azione dei pubblici poteri non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi per conseguirlo (le risorse). Dal diverso fondamento ontologico discende che i diritti non sono bilanciabili con le risorse né dalla Corte costituzionale né dai giudici comuni, trattandosi di entità disomogenee<sup>32</sup>. Ne consegue, come è stato osservato, che «*solo* il legislatore – per la legittimazione che gli conferisce la rappresentanza politica – può graduare le prestazioni pubbliche connesse ai diritti, perché questi non sorgono *direttamente limitati dalle esigenze finanziarie*»<sup>33</sup>, e che neppure gli organi giurisdizionali «possono farsi portatori di tali esigenze nell'amministrare i diritti, se non applicando i limiti che la legge impone»<sup>34</sup>. Alla Corte può essere affidato soltanto un controllo esterno sul bilanciamento tra diritti e risorse realizzato dal legislatore. Ciò significa che la decisione di bilancio è materia rigorosamente riservata alla rappresentanza politica, come confermato dall'art. 75 Cost. che vieta espressamente qualsiasi influenza diretta del corpo elettorale su tale materia, e dalla giurisprudenza costituzionale che, agli stessi fini, ha fornito un'interpretazione estensiva delle leggi in materia finanziaria che sono assimilabili al bilancio e, in quanto tali, escluse dal referendum.

Per queste ragioni, per esempio, non convince la nota sentenza n. 10 del 2015 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'addizionale all'imposta sul reddito delle società (c.d. Robin tax) operanti nel settore petrolifero, accertando la vio-

<sup>31</sup> Sul punto, per un approfondimento delle implicazioni di sistema, cfr. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 114 ss.

<sup>32</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, II. *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 250.

<sup>33</sup> Così R. Bin, *Quando i precedenti degradano a citazioni e le regole evaporano in principi*, in «Forum Quad. cost.», 3, 27 aprile 2015 (il corsivo è nel testo).

<sup>34</sup> *Ibid.*

lazione degli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, richiamando, al contempo, l'art. 81 Cost. per adottare una pronuncia di accoglimento con clausola di irretroattività degli effetti temporali che si estende sino al giudizio *a quo*. In altre parole: è accertato che la maggiorazione dell'imposta è costituzionalmente illegittima, ma gli effetti della pronuncia si producono dal momento della pubblicazione della sentenza. In caso contrario – ha osservato la Corte –, se fosse stata cioè applicata la regola della retroattività, si sarebbe determinato uno squilibrio di bilancio che il Parlamento avrebbe dovuto fronteggiare con «una manovra finanziaria aggiuntiva» che avrebbe penalizzato le «fasce più deboli»<sup>35</sup>.

Con questa pronuncia la Corte si sostituisce doppiamente al legislatore: da un lato nella redistribuzione delle risorse e nella conseguente graduazione delle prestazioni connesse ai diritti, e dall'altro lato nella modulazione degli effetti temporali, trasformando in mera abrogazione l'effetto di annullamento della dichiarazione di incostituzionalità<sup>36</sup>; esattamente ciò che soltanto il legislatore è legittimato a disporre.

Appaiono, invece, paradigmatiche del rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al legislatore e alla Corte nel finanziamento dei diritti le sentenze con le quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime unità previsionali di base o stanziamenti contenuti in leggi di bilancio in quanto ritenuti insufficienti per assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e delle prestazioni affidate allo Stato e alle Regioni. In tali pronunce, infatti, la Corte ha rimesso al legislatore stesso la determinazione del *quantum* da destinare alle spese costituzionalmente necessarie per il finanziamento dei diritti.

Esemplificativa, al riguardo, la vicenda dei "tagli" ai finanziamenti delle Province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale, ripetutamente fatti "salvi" dalla Corte sino alla sentenza n. 137 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte

<sup>35</sup> Sent. n. 10 del 2015, punto 8 del "Considerato in diritto".

<sup>36</sup> Cfr. Zagrebelsky, Marcenò, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 189.

in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni. In maniera non dissimile, la sentenza n. 6 del 2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018 nella parte in cui non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni e delle prestazioni ad essa affidate. Allo stesso modo, con le sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016 anche le leggi regionali di bilancio piemontesi sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché non stanziavano risorse adeguate per il finanziamento dei servizi sociali. La Corte, però, ha correttamente affidato al legislatore regionale la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie<sup>37</sup>.

Tutte le sentenze richiamate possono essere considerate particolarissime additive di principio mediante le quali la Corte, pur dichiarando incostituzionali per difetto gli stanziamenti delle leggi di bilancio, statali o regionali, in ragione dell'inadeguato finanziamento delle prestazioni, minimizza l'impatto delle pronunce stesse sulla funzione costituzionalmente assegnata in via esclusiva al legislatore nelle scelte impositive, allocative e redistributive correttamente ritenute espressione di discrezionalità massimamente politica.

In questo contesto, anche a causa dell'inadeguatezza manifestata dai Parlamenti nello sviluppare un incisivo controllo sulla finanza pubblica, sugli organi di giustizia costituzionale finisce per "essere scaricato" l'onere di verificare che i pubblici poteri preposti alla cura dei diritti siano dotati di adeguate risorse.

In primo luogo, le Corti sono chiamate a controllare che i diritti, almeno nel loro nucleo essenziale, siano adeguatamente finanziati, perché, come affermato dalla Corte costituzionale italiana, «è la garanzia dei diritti incompressibili [vale a dire il loro nucleo incompressibile] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

<sup>38</sup> Sent. n. 275 del 2016, punto 11 del "Considerato in diritto", con un'affermazione molto netta e impegnativa, dopo anni di giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziaria-

In secondo luogo, anche nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali deve essere garantito un adeguato finanziamento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo per l'erogazione delle prestazioni. Non va infatti dimenticato che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alla cura delle Regioni<sup>39</sup>: conseguentemente devono essere assicurate adeguate risorse finanziarie regionali per soddisfare questi diritti.

In tale prospettiva si collocano gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: Next Generation Europe (NGEU), più noto in Italia con il nome della sua componente principale, il Recovery Fund, che costituisce il primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto, rivolto a finanziare i Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza.

Anche se appare ancora lontano il momento hamiltoniano, capace di trasferire con scelta costituente poteri impositivi all'Unione in prospettiva effettivamente federale, non deve essere trascurato che il PNRR non si traduce soltanto in un programma che mette a disposizione risorse senza precedenti di fronte all'emergenza, ma anche in un nuovo modo di intendere le condizionalità previste dal diritto dell'Unione<sup>40</sup>. Esse non sembrano più ascrivibili a vincoli quantitativi esterni imposti nel governo dei conti pubblici degli Stati membri (come le regole del patto di stabilità), ma costituiscono oggi rilevante fattore di stimolo a perseguire obiettivi qualitativi e risultati frutto di scelte di indirizzo condivise a livello europeo.

Occorrerà, quindi, valutare quanto il ripristino delle regole del

mente condizionati.

<sup>39</sup> Sul punto cfr., per esempio, M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in «Riv. Atc», 3, 2016, pp. 14-15.

<sup>40</sup> Al riguardo cfr. A. Baraggia, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in «DPCE online», 4, 2023; A. Dirri, Y. Guerra, *Il Regolamento europeo sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto. Impatto e criticità applicative sul processo di integrazione europea*, ivi; F. Musso, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, ivi.

patto di stabilità non possa incidere sugli assetti futuri e sulla tenuta dei piani e dei programmi di sviluppo, tenendo anche conto che, mentre il PNRR mette a disposizione ingenti risorse di derivazione europea, il Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR e gli altri programmi di cofinanziamento mettono a disposizione risorse nazionali: pertanto i programmi di sostegno allo sviluppo in una prospettiva di medio-lungo periodo saranno inevitabilmente condizionati dal ripristino del vincolo di bilancio.

In definitiva, deve essere ribadito ciò che spetta al legislatore e ciò che spetta all'organo di giustizia costituzionale: come sembrano indicare i più recenti orientamenti degli organi di giustizia costituzionale italiano e tedesco.