LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

GUIDO RIVOSECCHI

CORTE COSTITUZIONALE, FINANZA PUBBLICA E DIRITTI FONDAMENTALI

7 LUGLIO 2020

CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

Guido Rivosecchi
Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali

SOMMARIO: 1. Finanza pubblica e giustizia costituzionale: dall'indifferenza all'interferenza. – 2. L'incidenza del "fatto" economico-finanziario sulle decisioni della Corte costituzionale. – 3. Poteri istruttori della Corte e valutazione di impatto finanziario. – 4. Il rilievo assunto dall'equilibrio di bilancio in motivazione: la progressiva riduzione dell'area della c.d. discrezionalità del legislatore. – 5. *Segue*: decisioni a contenuto finanziario e tutela dei diritti sociali. – 6. La valutazione di impatto finanziario nel *decisum*. – 7. Risorse finanziarie, diritti e giustizia costituzionale.

1. *Finanza pubblica e giustizia costituzionale: dall'indifferenza all'interferenza*

In origine, il piano della giustizia costituzionale era tenuto distinto da quello della finanza pubblica per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, la decisione di bilancio costituisce la più tecnica ma, al contempo, la più *politica* delle decisioni legislative in quanto espressione del ruolo costituzionalmente assegnato al Parlamento nella decisione sulle scelte impositive, allocative e redistributive. Tutto ciò ha indotto a lasciare largo spazio alla discrezionalità del legislatore, tanto che si è originariamente dubitato che la legge di bilancio potesse essere sottoposta al sindacato di costituzionalità.

In secondo luogo, non sussiste alcun nesso immediato e diretto tra giustizia costituzionale e compatibilità finanziarie perché uno degli elementi fondamentali dello Stato di diritto, ancora prima che dello Stato costituzionale, è ravvisabile nella pari ordinazione tra cittadini e Stato, sicché l'argomento dell'equilibrio finanziario non può essere opposto ai terzi per limitarne i diritti[1]. Ne consegue che le compatibilità finanziarie non possono essere poste in bilanciamento né dal legislatore né dalla Corte costituzionale con i diritti fondamentali perché si tratta di entità disomogenee[2]: il fine ultimo del soddisfacimento dei diritti non può essere collocato sullo stesso piano dei mezzi delle risorse finanziarie necessarie a conseguirlo[3].

In terzo luogo, deve essere ricordato che il precetto dell'equilibrio di bilancio non si applica alle sentenze della Corte costituzionale. A tale conclusione si giunge muovendo da argomenti testuali e logico-sistematici perché l'art. 81 Cost. è riferito agli organi politici, come indica anche la *sedes materiae* prescelta (Titolo I, Sezione II, «La formazione delle leggi»), mentre le decisioni della Corte rimangono quelle di un giudice. Al Parlamento e al Governo è imposto l'obbligo di garantire la copertura delle leggi *ex ante*, assicurando, cioè, l'adeguata quantificazione e il conseguente finanziamento degli oneri necessari contestualmente all'atto del disporre[4]. Di ciò è sempre stato ben consapevole lo stesso legislatore, atteso che nella legge di contabilità è sempre stata prevista una norma rivolta a prevedere che Governo e Parlamento adottino le misure necessarie per fronteggiare le sentenze onerose[5]. In prospettiva non dissimile, la legge n. 87 del 1953, sulla costituzione e sul

---

[1] In questo senso, A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. proc.*, 1990, 254 ss.

[2] Cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, 250.

[3] Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 126, per la nota tesi del «bilanciamento ineguale», secondo la quale l'efficienza economica deve recedere di fronte ai diritti, sia pure nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

[4] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in Corte costituzionale, *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, 58; A. PIZZORUSSO, *Intervento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 348 s.

[5] Cfr. l'art. 7, comma 7, della legge n. 362 del 1988, il quale già rimetteva agli organi politici le misure da adottare in caso di sentenze onerose; principio ora previsto dall'art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, che così dispone: «Il Ministro dell'economia e delle finanze allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento

funzionamento della Corte, e i regolamenti parlamentari hanno previsto una specifica disciplina orientata ad assicurare il "seguito" in Parlamento alle sentenze della Corte costituzionale per assicurare gli adempimenti necessari[6], e, presumibilmente, fronteggiare anche i conseguenti oneri finanziari.

Questi argomenti, alle origini dello Stato costituzionale, rimangono ancora validi, anche se da tempo il legislatore e la stessa Corte costituzionale si sono dovuti misurare con la «riserva del possibile e del ragionevole»[7], con il piano, cioè, dell'organizzazione e della disponibilità dei mezzi di provvista di cui occorre tenere conto in sede di bilanciamento[8]. La disponibilità delle risorse, quindi, condiziona le scelte legislative che devono essere graduate in relazione agli altri valori costituzionalmente protetti[9].

Oggi, ad esempio, si può riconoscere che, anche ammettendo che l'art. 81 Cost. non sia rivolto alle sue pronunce, la Corte è chiamata a tenere conto non soltanto dell'esattezza della quantificazione degli oneri finanziari delle leggi a fini di copertura, ma anche delle compatibilità finanziarie, come già osservato da Pasquale Costanzo[10]. Il Giudice delle leggi è infatti tenuto a tutelare il principio di costituzionalità nella sua interezza, ivi incluso il precetto dell'equilibrio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. In altre parole, la Corte deve garantire una tutela sistemica dei diversi principi costituzionali che si trovano tra loro in rapporto di integrazione reciproca, dovendo in essi necessariamente includere gli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 1, Cost. che richiamano *tutti* gli enti e le amministrazioni pubbliche a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche[11]. Ciò significa che l'esigenza di garantire i diritti a prestazione deve prevalere sull'equilibrio di bilancio, ma, come più volte precisato dalla Corte, essa è condizionata dalle scelte attuative del legislatore attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato con gli altri interessi costituzionalmente apprezzabili, tenuto conto dei limiti oggettivi in relazione

---

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» (cors. ns.). Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 46; nonché V. FERRANTE, *La Corte costituzionale e le questioni con rilevanza economica*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi, a cura di M. Massa, Milano, Vita e Pensiero, 2018, 56 s.

[6] Cfr. l'art. 30, comma 2, della legge n. 87 del 1953 e gli artt. 108 reg. Cam. e 139 reg. Sen.

[7] A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 30 ss.

[8] Al riguardo, significativo, in tema di tutela del diritto alla salute, il passaggio dalla sent. n. 992 del 1988, secondo la quale è illegittima l'esclusione di qualsiasi prestazione, trattandosi di valore primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela alla sent. n. 455 del 1990 secondo la quale il diritto ad essere curato si configura come diritto a prestazione la cui attuazione richiede gradualità nei limiti delle disponibilità di bilancio, sotto la «riserva del possibile», fermo restando il controllo della Corte costituzionale sul bilanciamento realizzato dal legislatore.

[9] Cfr., tra le tante, sentt. n. 455 del 1990; n. 240 del 1994; n. 245 del 1997; n. 203 del 2016, punto n. 8 del "Considerato in diritto"; n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del "Considerato in diritto".

[10] P. COSTANZO, *La copertura finanziaria delle leggi nel network delle giurisdizioni*, in *Rass. parl.*, 2007, 105 ss.

[11] In linea generale, cfr., in particolare, sentt. n. 264 del 2012, punto 5.4 del "Considerato in diritto"; n. 85 del 2013, punto n. 9 del "Considerato in diritto". In specifico riferimento all'art. 81 Cost., cfr. sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016, ove la Corte, riprendendo quanto affermato nella sent. n. 260 del 1990, ha affermato che «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)» (sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto").

alle disponibilità organizzative e finanziarie; scelte in ogni caso sindacabili secondo canoni di ragionevolezza e di proporzionalità[12].

Per lo stesso ordine di ragioni l'equilibrio di bilancio può assumere rilievo nelle pronunce dei Giudici costituzionali che sono condizionate dalle ripercussioni finanziarie quando queste ultime rischiano di pregiudicare la sostenibilità nel tempo dei diritti stessi[13]. Non è facile, però, comprendere fino a che punto l'argomento da ultimo richiamato possa espandersi sino a limitare l'effettività della tutela dei diritti costituzionali e sino a che punto la Corte possa conseguentemente richiamarlo per arricchire il proprio strumentario decisionale. È presumibile che esso debba riferirsi alla sostenibilità nel tempo dei diritti delle generazioni *presenti* poiché l'ordinamento non conosce forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, sicché i c.d. diritti delle generazioni future non possono entrare nel giudizio di bilanciamento con quelli delle generazioni presenti, trattandosi di entità eterogenee (i secondi certi, i primi indefinibili e indeterminati)[14].

In prima approssimazione, possiamo distinguere alcune ipotesi in cui la "dimensione" finanziaria entra nel giudizio di costituzionalità: anzitutto quando il giudizio è in vario modo "condizionato" da elementi economico-finanziari presupposti alla decisione, intesi quali "fatti notori", volendo utilizzare una categoria processual-civilistica. Basti pensare all'andamento del tasso di inflazione, che costituisce elemento presupposto alle decisioni sulle questioni inerenti ai trattamenti salariali o pensionistici, o alla perdurante crisi economico-finanziaria, argomento più volte richiamato nelle sentenze degli ultimi anni per giustificare l'estensione delle misure di coordinamento finanziario o incursioni del legislatore statale in materie di competenza regionale, pur avendo la Corte più volte affermato che Governo e Parlamento devono affrontare la crisi economica senza alterare l'ordine costituzionale delle competenze[15].

In realtà, l'emergenza economica entra come elemento presupposto in molte decisioni della Corte spesso orientandone il "verso": si pensi alle numerose pronunce di non fondatezza aventi ad oggetto i frequenti e corposi provvedimenti legislativi di contenimento della spesa pubblica che discendono dal diritto dell'Unione europea.

Infine, la più evidente forma di incidenza dell'equilibrio di bilancio sulle decisioni della Corte costituzionale si esplica nei poteri di differimento nel tempo della declaratoria di incostituzionalità al fine di preservare le compatibilità finanziarie. Si tratta di un tema a cui Pasquale Costanzo aveva già dedicato alcuni contributi, sottolineando, ad esempio, i profili problematici delle pronunce c.d. additive di prestazione che, nel ristabilire i valori costituzionalmente imposti, «non consentono di raggiungere, incondizionatamente nel tempo, un risultato che importi nuove o maggiori spese, senza vulnerare l'art. 81 Cost., stante la mancanza di una corrispondente determinazione da parte del legislatore», o, ancora, per altro verso, l'esigenza di «impedire che migliaia di processi in materia

---

[12] Cfr. ancora sent. n. 455 del 1990, spec. punto n. 3 del "Considerato in diritto"; conformemente, tra le tante, sentt. n. 218, n. 240 e n. 304 del 1994; n. 245 del 1997; n. 27 del 1998; n. 200 del 2005; n. 203 del 2016, punto n. 8 del "Considerato in diritto"; n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del "Considerato in diritto".

[13] In questa prospettiva, per una recente lettura del principio di sostenibilità dei diritti, cfr. D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*, spec. 197 ss. Per una prima affermazione della responsabilità giuridica intergenerazionale, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008; nonché i contributi contenuti nel volume *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco – A. D'Aloia, Napoli, Jovene, 2008.

[14] Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss. Altro conto è impostare il tema della sostenibilità finanziaria nel tempo dei diritti in termini di doveri delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future, come si desume da recenti spunti della giurisprudenza costituzionale: cfr., in particolare, sentt. n. 88 del 2014, punto n. 7.2 del "Considerato in diritto" e n. 18 del 2019, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"; n. 115 del 2020, punti n. 7, 7.1 e 8 del "Considerato in diritto".

[15] Tra le tante, cfr. sentt. n. 148 del 2012, punto n. 3 del "Considerato in diritto"; n. 151 del 2012, punto n. 4 del "Considerato in diritto"; n. 99 del 2014, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

tributaria fossero caducati retroattivamente» per effetto di decisioni di accoglimento[16]. Proprio in relazione a quest'ultimo ordine di preoccupazioni risponde, come si vedrà meglio appresso, la sent. n. 10 del 2015 che, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'addizionale all'imposta sul reddito delle società che operano nel settore petrolifero, richiama l'art. 81 Cost. – non evocato a parametro nel giudizio definito dalla sentenza citata – per rimodulare gli effetti della pronuncia sino al punto di estendere la clausola di irretroattività al giudizio *a quo*. Tale decisione rappresenta il punto di massima estensione dei condizionamenti che può esercitare il precetto dell'equilibrio di bilancio sulle pronunce della Corte costituzionale che, pur di minimizzare l'impatto finanziario, è arrivata a rescindere il legame tra giudizio di costituzionalità e processo principale. Sicché oggi può dirsi che, sia pure in alcuni casi limite, le compatibilità finanziarie finiscono per interferire con la giustizia costituzionale.

2. *L'incidenza del "fatto" economico-finanziario sulle decisioni della Corte costituzionale*

Un altro dei punti di ricaduta più significativi dell'erompere del "fatto" economico-finanziario sulle decisioni della Corte è rappresentato dall'ord. n. 17 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri sollevato da un gruppo parlamentare di opposizione in relazione alla posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento del Governo con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge di bilancio per il 2019.

In disparte ogni considerazione circa gli argomenti addotti per negare che sussistessero i requisiti sotto il profilo oggettivo ai fini dell'ammissibilità del conflitto, per quanto qui rileva la Corte ha affermato che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», non integrasse «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»[17]. In altre parole: l'elemento "presupposto" alla decisione, costituito dagli obblighi finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[18], determina l'esigenza di modificare i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un'ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la compressione dell'*iter legis*[19].

Analogamente, l'ord. n. 80 del 2020, con la quale sono stati dichiarati inammissibili i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da tre gruppi parlamentari di opposizione avverso la legge di bilancio per il 2020 e il relativo *iter* di approvazione, sotto la spinta del "fatto" economico-finanziario e della salvaguardia delle compatibilità finanziarie, richiama le esigenze di «efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica» che, in ragione dei

---

[16] Così, P. COSTANZO, *Riflessioni interlocutorie sul ruolo della Corte alla luce delle problematiche poste da alcune sentenze innovative del 1988 e del 1989*, in *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1989*, a cura di R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1991, 81 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

[17] Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del "Considerato in diritto".

[18] In questa prospettiva, sui rischi di una decisione caducatoria della legge di bilancio, cfr. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio* (21 febbraio 2019), in *Forum di Quaderni costituzionali*, spec. 2.

[19] Criticamente, sul punto, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. 4 s., il quale pone in rilievo «le contraddizioni dell'ordinanza stessa, stretta tra la necessità di stigmatizzare la prassi dei maxi- emendamenti proposti insieme con la questione di fiducia e la necessità di non mettere in crisi il delicato equilibrio politico-finanziario in cui si era sviluppata la manovra del 2019»; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli* interna corporis acta, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, spec. 618 s., la quale definisce «problematici e dubitativi» gli argomenti addotti dalla Corte per dichiarare il conflitto inammissibile, risolvendosi, essi, nell'idoneità del coinvolgimento della Commissione bilancio a «compensare la restrizione inferta ai poteri delle Camere» sotto la spinta dei vincoli al governo dei conti pubblici.

«vincoli europei», conducono a un «necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio» parlamentare. In tal modo la Corte, entrando nel merito delle scelte inerenti al procedimento di decisione parlamentare e della tempistica delle procedure di bilancio, giustifica la limitazione dei tempi di esame e finisce per avvalorare prassi assai discutibili e un parlamentarismo talmente "specializzato" da essere molto vicino ad un monocameralismo di fatto. Infatti, la decisione citata "razionalizza" la prassi di "scorporare" parte della manovra finanziaria in decreti-legge in materia fiscale e afferma che l'allungamento dei tempi di esame del disegno di legge di bilancio in prima lettura al Senato giustifica la contrazione dei tempi di esame alla Camera e, in seconda lettura, al Senato, poiché il testo di legge risultante dall'approvazione del maxi-emendamento del Governo costituisce sì una versione diversa ma «solo per sottrazione» rispetto a quella precedentemente esaminata.

Quanto detto dimostra l'incidenza immediata e diretta del "fatto" economico-finanziario sulle decisioni della Corte che assume ad esempio rilievo: quando l'art. 81 Cost. è evocato a parametro nel giudizio di costituzionalità avente ad oggetto leggi statali o, molto più spesso, leggi regionali; quando la Corte deve pronunciarsi su controversie tra enti dotati di autonomia finanziaria o sulle forme e i modi di esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica; o, infine, quando la Corte adotta pronunce che "costano" (ad esempio le sentenze c.d. additive di prestazione) o, all'opposto, minimizza l'impatto finanziario delle proprie decisioni, sino ad utilizzare la tecnica della rimodulazione degli effetti temporali delle pronunce[20].

Guardando poi all'evoluzione in senso diacronico della giurisprudenza costituzionale, deve essere osservato che, in origine, la Corte era particolarmente incline a valorizzare la discrezionalità del legislatore nelle scelte di indirizzo finanziario: essa si limitava, cioè, a un sindacato "a maglie larghe", in cui l'unico limite riconosciuto alle decisioni allocative di Governo e Parlamento era costituito dal vincolo formale della copertura finanziaria delle leggi previsto dall'originario art. 81, comma 4, Cost., peraltro di difficile giustiziabilità per ragioni tecniche inerenti all'accesso alla giustizia costituzionale sia in via incidentale (per il frequente difetto di rilevanza di questioni aventi ad oggetto disposizioni contenute nella legge di bilancio) sia in via principale (per la nota asimmetria tra Stato e Regioni che preclude a queste ultime di promuovere questioni in riferimento a parametri extra-competenziali, ivi incluso l'art. 81 Cost., salva dimostrazione della c.d. ridondanza delle supposte violazioni sulle loro attribuzioni costituzionali).

In questa prima fase, le scelte impositive e allocative del legislatore costituivano un limite al sindacato della Corte e hanno spesso fornito il presupposto di plurime decisioni di inammissibilità, mentre, successivamente, il sindacato di costituzionalità è divenuto maggiormente stringente 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 disposizioni di legge impositive, allocative e redistributive, pur nei limiti segnati dai caratteri della decisione di bilancio come la più politica delle decisioni. In questa prospettiva, la Corte ha progressivamente sviluppato tecniche decisorie particolari in relazione alla legislazione economico-finanziaria di volta in volta sottoposta al suo vaglio.

Tra i possibili criteri di classificazione del copioso materiale giurisprudenziale in cui rileva la dimensione economico-finanziaria, la soluzione qui di seguito privilegiata è quella di seguire la struttura delle sentenze della Corte costituzionale, in cui dalla narrazione del fatto, si passa all'esposizione della motivazione e quindi del dispositivo.

In questa prospettiva, si possono anzitutto distinguere le pronunce in cui i profili finanziari rilevano "in fatto", quelle in cui l'incidenza della dimensione economico-finanziaria assume particolare rilievo nella motivazione e, infine, quelle in cui la valutazione di impatto finanziario influisce direttamente sul *decisum* ed "entra" nel dispositivo. Quanto alle prime, ci si riferisce, in particolare, alle decisioni rese in esito all'esercizio di poteri istruttori strumentali alla valutazione di impatto finanziario della questione di legittimità costituzionale.

[20] Cfr., in particolare, sent. n. 10 del 2015.

Tra le decisioni in cui i profili finanziari rilevano "in diritto", vale a dire nella motivazione, si possono invece ricomprendere anzitutto quelle che definiscono giudizi in cui l'art. 81 Cost. è espressamente evocato a parametro, tenendo conto che la Corte muove sempre dal parametro nella determinazione della questione anche al fine di delimitare l'ambito della stessa. In questa categoria si possono includere le pronunce aventi ad oggetto atti normativi di politica economico-finanziaria di Governo e Parlamento, nelle quali in motivazione rilevano considerazioni circa la natura finanziaria della scelta operata dal legislatore. A questo stesso secondo gruppo si possono ricondurre le decisioni a contenuto finanziario in relazione alla tutela dei diritti (soprattutto sociali), quando, cioè, l'equilibrio di bilancio viene a condizionare, sia pure in vario modo, la garanzia costituzionale dei diritti stessi. Guardando al contenzioso degli ultimi anni ciò si è verificato soprattutto nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non si deve infatti dimenticare 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[21]: si pone, quindi, il problema di assicurare l'adeguatezza delle risorse finanziarie regionali al soddisfacimento di questi diritti.

L'ultima categoria di pronunce è rappresentata da quelle in cui i profili finanziari rilevano nel *decisum*. Si tratta delle decisioni in cui la valutazione dell'impatto finanziario della sentenza di accoglimento ha indotto la Corte a differire nel tempo gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Il punto di massima estensione di tale orientamento è rappresentato dalla sent. n. 10 del 2015, con la quale la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della c.d. *Robin Tax* (addizionale all'imposta sul reddito delle società che operano nel settore petrolifero), rivendica esplicitamente il potere di rimodulazione degli effetti della pronuncia estendendone la clausola di irretroattività al giudizio *a quo*[22], rescindendo così il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio di costituzionalità[23].

In relazione a quest'ultima tipologia di decisioni, si pone poi il problema di assicurare alla Corte un'adeguata informazione preventiva degli effetti che esse potrebbero produrre e, conseguentemente, la scelta degli organi a cui eventualmente affidare la quantificazione e la valutazione di impatto finanziario delle pronunce stesse. Al riguardo, come si dirà meglio appresso, è possibile ipotizzare due soluzioni. Una prima ipotesi potrebbe essere rappresentata dalla reintroduzione nell'ambito dell'organizzazione dello stesso organo di giustizia costituzionale di una struttura permanente rivolta all'elaborazione di dati e stime in via preventiva alla decisione, come già previsto nel 1995. Una seconda soluzione potrebbe essere rappresentata dall'utilizzo di organismi esterni di controllo della finanza pubblica (su tutti: Corte dei conti e Ufficio parlamentare di bilancio), sia pure soltanto mediante il ricorso ai *poteri istruttori* di cui è dotata la Corte stessa.

3. *Poteri istruttori della Corte e valutazione di impatto finanziario*

La prima difficoltà di fronte la quale la Corte si può trovare è costituita dalla incompleta o inesatta descrizione del dato fattuale relativo ai profili economico-finanziari. Ciò accade nei casi in cui siano sottoposti alla Corte un'ordinanza o un ricorso che, pur essendo autosufficienti, non sono adeguatamente formulati sotto il profilo della ricostruzione del contesto economico-finanziario o non sono sufficientemente esplicitati in punto di fatto; o, ancora, rispetto ai quali la Corte dubiti dell'esatta prospettazione o quantificazione delle implicazioni finanziarie.

In queste ipotesi, la prima tecnica a cui la Corte può ricorrere, invero scarsamente utilizzata, è quella dell'esercizio dei poteri istruttori.

---

[21] Sul punto, cfr., ad esempio, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in Rivista AIC, n. 3/2016, 14 s.

[22] Come sottolineato da E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 2015, 84.

[23] Come rilevato per primo da M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale* (18 febbraio 2015), in Questione Giustizia.

Nei rari casi in cui il Giudice delle leggi ha fatto ricorso ai propri poteri istruttori formali (si contano 94 ordinanze istruttorie adottate dal 1956 ad oggi, in rapporto alle oltre 20.000 decisioni)[24], circa un terzo delle ordinanze hanno avuto ad oggetto questioni finanziarie. Da questo punto di vista, il ricorso ai poteri istruttori è finalizzato a ricostruire il "contesto" economico-finanziario in cui la norma censurata si inserisce e ha trovato applicazione o a valutare l'impatto finanziario di una eventuale pronuncia di accoglimento.

È interessante notare che nei giudizi introdotti in via incidentale la percentuale delle ordinanze istruttorie aventi ad oggetto questioni finanziarie è molto più rilevante (15 su 47 ordinanze in totale) di quella delle ordinanze istruttorie in materia finanziaria adottate nei giudizi instaurati in via principale (2 soltanto su un totale di 23 ordinanze adottate). Ciò si spiega anzitutto alla luce dei caratteri del giudizio in via incidentale come giudizio indisponibile alle parti in cui la Corte, anche nella materia della finanza pubblica, ha ricorso più frequentemente ai poteri istruttori, rispetto ai giudizi in via principale in cui essa, come si desume sempre più spesso dalla lettura delle sentenze degli ultimi dieci anni, 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[25].

In secondo luogo, la tendenza richiamata si giustifica in ragione di una sorta di presunzione che vige nel giudizio in via principale sulle questioni finanziarie, 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[26].

Occorre nondimeno osservare che la giurisprudenza costituzionale più recente ha fornito qualche maggiore "apertura" circa il ricorso ai poteri istruttori nel giudizio in via principale. Nel corso del giudizio deciso dalla sent. n. 188 del 2016 che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione di alcuni parametri statutari speciali della Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché del principio di leale collaborazione, di alcuni articoli della legge di stabilità per il 2014, recanti previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU), è stata adottata una delle ultime ordinanze istruttorie della Corte con cui sono state richieste alle parti informazioni e documenti finanziari.

Le norme impugnate disciplinavano l'istituto dell'accantonamento per mezzo del quale poste attive che permangono nella titolarità della Regione sono ad essa sottratte dallo Stato in via temporanea per garantire la partecipazione della Regione stessa 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 ha fatto "salva" tale disciplina, sul rilievo che essa determina l'accantonamento "transitorio" di quote di compartecipazioni ai tributi erariali[27], 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. Il meccanismo in parola non altererebbe, dunque, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse previsto dall'art. 119, comma 4, Cost., ai fini dell'erogazione delle prestazioni[28].

---

[24] Per un recente approfondimento, cfr. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'Amico – F. Biondi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 49 ss.

[25] Con riguardo alla c.d. giurisprudenza della crisi, è interessante notare che, dal 2012, sono soltanto quattro le ordinanze istruttorie disposte, di cui una riguarda le conseguenze finanziarie: sul punto, cfr. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, cit., 323.

[26] Orientamento confermato dalla Corte dalla sent. n. 26 del 2014 alla sent. n. 84 del 2018.

[27] Cfr. sentt. n. 77 e n. 82 del 2015.

[28] *Ex plurimis*, sentt. n. 198 del 1999, n. 97 del 2013, n. 145 del 2014.

Nel caso deciso dalla sent. n. 188 del 2016, però, la Corte, mediante il ricorso ai poteri istruttori, verificata la corretta rappresentazione dei dati finanziari e dell'andamento dei conti pubblici della Regione ricorrente, accerta la violazione dei parametri statutari speciali sull'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione, poiché le norme impugnate, nel disciplinare l'IMU, determinerebbero uno spostamento non transitorio ma permanente di risorse in favore dello Stato stabilizzando così nel tempo i previsti accantonamenti che vengono quindi illegittimamente trasformati in riserva dalle norme impugnate. In sintesi, la Corte adotta prima una pronuncia di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata, con monito al legislatore[29], e, successivamente, verificato l'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione mediante il ricorso ai poteri istruttori, una pronuncia di accoglimento[30].

L'"apertura" della Corte circa il ricorso ai poteri istruttori nel giudizio in via principale in materia finanziaria si consolida e si estende con la sent. n. 197 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge della Regione siciliana n. 8 del 2018 rivolte a prescrivere alla Ragioneria regionale di includere nelle "entrate" del bilancio alcuni cespiti non sorretti da idoneo titolo giuridico, così illegittimamente ampliando la capacità di spesa regionale. Nel corso del giudizio definito dalla sentenza in parola la Corte ha adottato un'ordinanza istruttoria volta a richiedere informazioni al Governo e alla Regione per verificare il rispetto dell'adeguato finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Quella inaugurata dalla sentenza citata appare una tecnica decisoria particolarmente significativa che consente anzitutto alla Corte di garantire il principio di costituzionalità prefigurando ulteriori vizi della legge oggetto del giudizio a seguito dell'espletamento delle attività istruttorie, disposte con un'ordinanza *per la prima volta* allegata alla pronuncia stessa. Si tratta di una soluzione degna di particolare apprezzamento sotto il profilo della *conoscibilità* dell'ordinanza istruttoria, «in quanto essa costituisce la saldatura tra l'oggetto del ricorso e quello che sarà il suo esito», capace di consentire trasparenti valutazioni dell'operato di Stato e Regione e di attivare conseguentemente forme di «responsabilità politica» per i soggetti inadempienti nel finanziamento dei livelli essenziali[31]. Il punto è di particolare rilievo perché il sistema policentrico italiano si è costantemente caratterizzato per la storica dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa: ciò che ha contribuito ad appannare la responsabilità dei diversi livelli territoriali di governo soprattutto nella gestione del servizio sanitario, sicché sarebbe quanto mai necessario individuare strumenti capaci di far valere il principio generale dello Stato costituzionale circa il nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto tra Stato e autonomie[32].

In secondo luogo, il ricorso ai poteri istruttori nella sent. n. 197 del 2019 esprime 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. In altre parole, nel momento in cui assicura un'interpretazione rigorosa del precetto dell'equilibrio di bilancio, dichiarando costituzionalmente illegittime le disposizioni di legge regionale che non assicurano risorse "certe" a copertura delle spese previste, al contempo la Corte ribadisce «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa», che «impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni», sicché

[29] Sent. n. 155 del 2015.

[30] Sent. n. 188 del 2016.

[31] In questo senso, le efficaci considerazioni di G.P. DOLSO, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del processo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, 378 ss. (cui appartengono le espressioni virgolettate), il quale saluta con favore la tecnica introdotta dalla Corte con la sent. n. 197 del 2019 in quanto funzionale ad assicurare uno svolgimento maggiormente coerente del giudizio in via principale rispetto agli interessi ad esso sottesi.

[32] Per lo sviluppo di questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 382 ss. e 404 ss.

la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei livelli essenziali «dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria»[33]. Quanto detto – ricorda la Corte – è specificato dall'art. 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 sull'armonizzazione dei bilanci degli enti sub-statali, che pone le «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni»[34], con la conseguenza che Stato e Regioni sono tenuti ad evidenziare i costi dei livelli essenziali di assistenza nei rispettivi bilanci e in quelli delle aziende erogatrici, «tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale»[35]. È quindi proprio a tutela della *spesa costituzionalmente necessaria* che la Corte, con la sent. n. 197 del 2019, ha fatto ricorso ai poteri istruttori tanto nei confronti della Regione inadempiente quanto nei confronti dello Stato, introducendo significative novità sul piano processuale che conducono ad un *decisum* composito mediante il quale viene riservata a separate pronunce la decisione sulle *altre* questioni promosse aventi ad oggetto la legge regionale siciliana, ma vengono creati i presupposti per possibili censure anche nei confronti del legislatore statale in caso di inadeguato finanziamento dei livelli essenziali.

4. *Il rilievo assunto dall'equilibrio di bilancio in motivazione: la progressiva riduzione dell'area della c.d. discrezionalità del legislatore*

Il dato economico-finanziario così individuato in punto di fatto dalla Corte costituzionale può poi influenzare la motivazione delle sue pronunce.

Muovendo dai casi in cui l'art. 81 Cost. è evocato a parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, occorre ricordare che la Corte ha emesso complessivamente circa 380 pronunce in cui è stato evocato a parametro l'art. 81 Cost. e più dei due terzi sono state rese per definire giudizi instaurati in via principale. Ciò dimostra che il principio dell'equilibrio di bilancio impatta più direttamente sui rapporti tra enti territoriali che sulle relazioni intersoggettive[36]. In altri termini, le "strettoie" dell'accesso in via incidentale, specie in punto di rilevanza delle disposizioni contenute nella legislazione finanziaria, si riflettono sulla scarsa giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, anche se negli ultimi anni si registra una maggiore "apertura" del Giudice delle leggi in favore dell'ammissibilità di questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., soprattutto per l'esigenza di assicurare il parallelismo tra funzioni e risorse degli enti sub-statali, e, quindi, l'adeguato finanziamento dei servizi sociali nella perdurante crisi economico-finanziaria[37]. A tale risultato si è giunti anche per il maggiore "attivismo" delle Sezioni regionali della Corte dei conti a presidio dell'equilibrio di bilancio non soltanto in sede di giudizio di parificazione[38], ma anche in taluni segmenti di procedimenti di controllo[39], dopo che, invece, era stata per lungo tempo assai poco sfruttato l'accesso alla giustizia costituzionale assicurato dalla sent. n. 226 del 1976 sulla

[33] Sent. n. 197 del 2019, punto n. 3.1 del "Considerato in diritto", che riprende quanto affermato nella sent. n. 169 del 2017.

[34] Sent. n. 197 del 2019, punto n. 3.2 del "Considerato in diritto".

[35] Sent. n. 197 del 2019, punto n. 3.1 del "Considerato in diritto", che riprende quanto affermato nella sent. n. 169 del 2017.

[36] In questo senso, ad esempio, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2011, 214 s. e M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 39 s., che individuano nel giudizio in via principale la sede privilegiata ai fini dell'accesso alla Corte costituzionale nei giudizi che hanno ad oggetto l'art. 81 Cost., ritenendo, l'A. da ultimo citato, che «la problematica del rispetto dell'art. 81 Cost. si ponga nel confronto tra Stato e autonomie, piuttosto che in quello fra privati e P.A. o privati tra di loro».

[37] Cfr., ad esempio, sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

[38] Cfr. sentt. n. 181 del 2015; n. 89 del 2017; n. 196 del 2018; n. 138 e n. 146 del 2019.

[39] Cfr. sent. n. 18 e n. 105 del 2019.

legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e dell'amministrazione statale[40].

La tendenza qui cennata, però, si manifesta sempre nella definizione di giudizi di costituzionalità che hanno ad oggetto leggi regionali. Soltanto due delle circa 90 dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate dalla Corte in giudizi in via principale per violazione dell'art. 81 Cost. avevano ad oggetto disposizioni di legge statale. Sicché l'art. 81 Cost., specie negli ultimi anni, assieme ai parametri costituzionali sul coordinamento della finanza pubblica e il consolidamento dei conti pubblici (artt. 97, primo comma, 117, comma 3, e 119 Cost.), ha operato prevalentemente come meccanismo di controllo statale dei bilanci regionali[41]. Lo Stato ha dapprima assicurato limiti e vincoli alla spesa delle *proprie* amministrazioni, estendendoli a quelle regionali e locali sotto forma di principi di coordinamento finanziario e di equilibrio "dinamico" della finanza pubblica (inteso, cioè, non soltanto in senso statico, per cui ogni misura di spesa è soggetta all'obbligo della previa copertura, ma anche su un arco pluriennale, tra un esercizio finanziario e quello successivo), e, successivamente, ha impugnato davanti alla Corte costituzionale le leggi regionali per contrasto con l'art. 81 Cost., assicurando in tal modo un incisivo sindacato sulle forme di illegittimo ampliamento della capacità di spesa della legge regionale[42].

Molto spesso, però, la Corte elabora strategie argomentative e talvolta ricorre a peculiari tecniche di giudizio in relazione a questioni inerenti all'equilibrio di bilancio o, più indirettamente, alla finanza pubblica anche quando l'art. 81 Cost. non è evocato a parametro. Osservando in senso diacronico la giurisprudenza costituzionale, deve essere sottolineato come, trovandosi a scrutinare sempre più spesso disposizioni contenute nella legislazione economico-finanziaria, la Corte, in una prima fase, abbia adottato un numero cospicuo di decisioni di inammissibilità, richiamandosi frequentemente alla discrezionalità del legislatore. In altri termini: gli atti normativi di politica economica erano sostanzialmente rimessi alle scelte discrezionali del legislatore, trattandosi di decisioni a contenuto massimamente politico.

In tal modo, la Corte ha valorizzato la responsabilità politica quale motore delle scelte economico-finanziarie, riconoscendo, dunque, ampia discrezionalità, con l'unico limite del necessario rispetto dell'obbligo della previa copertura finanziaria, originariamente stabilito dall'art. 81, comma 4, Cost., per le leggi che comportassero nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio pubblico[43]. La soluzione, di per sé corretta, è ben presto apparsa insoddisfacente in quanto determinava decisioni di inammissibilità in relazione a situazioni normative che la stessa Corte sembrava ritenere incostituzionali, ma che, in caso di pronunce di fondatezza, avrebbero determinato maggiori alterazioni degli equilibri finanziari[44].

Il superamento di tale originario *self-restraint* si è avviato con la sent. n. 260 del 1990, in cui la Corte ha affermato che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario non può più costituire il

---

[40] Sul punto, cfr. già L. PALADIN, *Intervento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 281. In disparte le questioni sollevate negli ultimi anni dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in relazione a leggi regionali, sul versante statale la sent. n. 226 del 1976 ha avuto un solo "seguito" nella sent. n. 384 del 1991, con la quale è stata dichiara ammissibile (e fondata) la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge che disponeva interventi a favore degli enti delle partecipazioni statali, sollevata dalla Corte dei conti in sede di controllo nel corso del procedimento sull'ammissione al visto e alla registrazione di un decreto del Ministro del tesoro concernente variazioni allo stato di previsione della spesa dello stesso ministero.

[41] Così, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 216.

[42] Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. Bergonzini, Milano, FrancoAngeli, 2019, 259 s.

[43] Cfr., tra le tante, sentt. n. 14 del 1964; n. 1 del 1966; n. 126 del 1979.

[44] 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 *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 36. Critico nei confronti delle richiamate decisioni di inammissibilità per discrezionalità del legislatore anche R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 187 s.

presupposto di decisioni di inammissibilità che si richiamino alla discrezionalità legislativa e che esso invece rappresenta un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali.

Più di recente, con le sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016, la Corte è tornata a chiarire l'oggetto e l'ambito del sindacato di legittimità costituzionale relativo alle scelte allocative e distributive operate dal legislatore, segnando il definitivo superamento della legge di bilancio come legge meramente formale[45] e censurando sotto il profilo del canone della ragionevolezza e della proporzionalità parte delle leggi regionali piemontesi di bilancio per il 2013 e per il 2014, che avevano apportato una consistente riduzione degli stanziamenti per le Province ad invarianza di funzioni ad esse affidate, per la violazione, tra l'altro, dell'art. 3 Cost., in quanto l'irragionevole e sproporzionata riduzione dei trasferimenti determinava una riduzione dei servizi sociali[46]. Le pronunce richiamate, così come la successiva sent. n. 6 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018, nella parte in cui non stanziava risorse adeguate in favore della Regione Sardegna, possono essere ritenute *particolari additive di principio* perché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di unità previsionali di base dei bilanci, nella parte in cui non stanziavano risorse sufficienti per il finanziamento dei diritti sociali, rimettendo al legislatore stesso la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie[47].

5. Segue*: decisioni a contenuto finanziario e tutela dei diritti sociali*

Di fronte alla legislazione finanziaria che incide sui diritti sociali, la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato percorsi argomentativi ancor più incisivi al fine di tutelare il nucleo "essenziale" o "incomprimibile" dei diritti affermando che esso determina una *spesa costituzionalmente necessaria*[48]. A questa conclusione si giunge sia aderendo alla teoria assoluta del contenuto del diritto, che ne individua una soglia invalicabile opponibile alla discrezionalità del legislatore[49], sia privilegiando la teoria relativa del contenuto minimo/essenziale, che tende a determinare il contenuto stesso nel giudizio di bilanciamento[50]. Infatti, il nucleo essenziale del diritto deve ritenersi costituzionalmente garantito o *a priori* in quanto indisponibile al legislatore o *a posteriori* in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento. In questa seconda evenienza, però, si pone il problema dell'eventuale bilanciamento del diritto a prestazione considerato con il precetto dell'equilibrio.

---

[45] Cfr. sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto", ove si afferma che le leggi di bilancio «producono effetti novativi dell'ordinamento» ed esprimono «scelte allocative di risorse» e, in quanto tali, sono assoggettate al sindacato di costituzionalità.

[46] Cfr., in particolare, sent. n. 10 del 2016, spec. punto n. 6.3 del "Considerato in diritto".

[47] Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

[48] Nella giurisprudenza costituzionale più recente, cfr., ad esempio, sentt. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 117 e n. 103 del 2018; n. 197 del 2019, punti n. 3.1, n. 3.2 e n. 3.3 del "Considerato in diritto".

[49] Cfr., ad esempio, I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del* contenuto essenziale *e tutela ordinaria* caso per caso *dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1316 ss., spec. 1325, secondo la quale, alla stregua dei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale in una determinata fase (sent. n. 240 del 1994), «nessuna esigenza di ordine finanziario può giustificare una violazione del contenuto minimo essenziale dei diritti»; sicché «il legislatore dovrà farsi carico di reperire le risorse necessarie per assicurare a tutti tale minimo»; ID., *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2001, 1115 s.

[50] Cfr. O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1178 ss., spec. 1180 ss., secondo il quale «i diritti sociali acquistano lo *status* di situazioni soggettive garantite nella misura *discrezionalmente* determinata dal legislatore nel *ragionevole bilanciamento* con interessi costituzionali concorrenti», e 1182 s. (sul difficile bilanciamento tra diritti a prestazione ed equilibrio di bilancio).

In altre parole, la tecnica del bilanciamento come individuazione del contenuto minimo-essenziale ha determinato oscillazioni nella giurisprudenza costituzionale, poiché è la Corte stessa a stabilire fin dove, di volta in volta, debba estendersi il nucleo essenziale del diritto che può quindi essere utilizzato sia per estendere sia per limitare la tutela. Tale orientamento si manifesta negli argomenti e nelle tecniche a cui ricorre la Corte per decidere questioni sui diritti "costosi", utilizzati sia per censurare sia per "salvare" la legislazione che realizza il bilanciamento tra tutela del diritto ed equilibrio finanziario[51].

Negli anni in cui si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati, dopo aver affermato che la tutela dei diritti a prestazione è condizionata dall'organizzazione e dai mezzi di provvista[52], la Corte ha progressivamente spostato i termini del controllo sul bilanciamento realizzato dal legislatore in favore dell'equilibrio di bilancio, valorizzando l'argomento delle risorse disponibili[53]. Se guardiamo all'esempio maggiormente significativo costituito dalla tutela della salute, il diritto "costoso" per eccellenza, il Giudice delle leggi ha affermato che l'obiettivo della tutela dei diritti sociali può porsi in bilanciamento con il valore della sostenibilità finanziaria, anche quale «necessario presupposto della continuità dell'intervento pubblico nel settore», poiché «il dissesto ulteriore e perdurante del sistema porrebbe in pericolo la stessa ulteriore azione pubblica di tutela della salute»[54]; sicché, sia pure con i ricordati limiti, la Corte sembra giustificare la contrazione delle risorse in vista di obiettivi di lungo periodo.

Senza qui potersi soffermare sugli articolati percorsi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, tra gli argomenti richiamati si devono almeno ricordare: il principio di gradualità delle riforme onerose, spesso utilizzato dalla Corte per escludere l'inadeguatezza e l'incompletezza delle norme scrutinate; il contenuto minimo/essenziale del diritto, richiamato, come si è detto, sia per affermare sia per escludere l'incostituzionalità delle norme che determinano lesioni del nucleo essenziale dei diritti.

In definitiva, quando la Corte non aderisce alla teoria assoluta, ma alla teoria relativa del nucleo essenziale, il contenuto incomprimibile del diritto rischia di diventare maggiormente poroso e la soglia opponibile alla discrezionalità del legislatore diventa meno invalicabile. Si pone pertanto il problema di assicurare il controllo sul bilanciamento realizzato dal legislatore tra diritto a prestazione ed equilibrio di bilancio: ciò che, in periodo di crisi rischia di rendere meno chiaramente identificabile il contenuto essenziale dei diritti.

Il problema del controllo sul bilanciamento tra diritti e risorse si pone in larga prevalenza per le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, laddove il giudizio di costituzionalità è calibrato sull'eguaglianza rispetto all'individuazione dei beneficiari del contenuto essenziale del diritto. Nondimeno, esso può sorgere anche nei rapporti tra Stato e Regioni limitatamente ai casi di mancata determinazione dei livelli essenziali da parte statale, consentendo in tal modo alla Regione di interferire – per così dire "al ribasso" – con il contenuto essenziale del diritto; o ai casi in cui, in ipotesi, il legislatore statale determinasse il livello essenziale del diritto al di sotto del suo nucleo essenziale, così pregiudicandone la stessa garanzia costituzionale per quanto rimesso alle competenze regionali.

---

[51] In questo senso, ad esempio, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000, 122 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, 200 ss.

[52] Dalla sent. n. 455 del 1990 sino alle sentt. n. 203 del 2016, punto n. 8 del "Considerato in diritto" e n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del "Considerato in diritto".

[53] In particolare: dalla sent. n. 455 del 1990 alla sent. n. 203 del 2016, punto n. 8 del "Considerato in diritto".

[54] In questo senso si può collocare la giurisprudenza costituzionale sul controllo sul bilanciamento tra diritti e risorse: ad esempio, con riferimento al diritto alla salute, dalla sent. n. 416 del 1995 (da cui sono tratte le espressioni virgolettate) alle sentenze della Corte sui piani di rientro dal disavanzo sanitario (cfr., ad esempio, sentt. n. 193 del 2007; n. 94 del 2009; n. 40, n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 123 e n. 163 del 2011; n. 227 del 2015; n. 14 e n. 106 del 2017; n. 199 del 2018) che hanno fortemente limitato le prestazioni erogabili dalle Regioni spostando l'istituto in parola dalla tutela dei diritti all'esigenza di preservare l'equilibrio di bilancio. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 387 ss.

La Corte costituzionale è quindi chiamata a controllare che i diritti, almeno nel loro nucleo essenziale, siano adeguatamente finanziati, perché «è la garanzia dei diritti incomprimibili [intesa quale nucleo incomprimibile] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[55]. Si tratta di un'affermazione molto netta e significativa, dopo anni di giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati, anche se occorre precisare – aspetto, questo, trascurato nei numerosi commenti alla sent. n. 275 del 2016 – che la Corte ha svolto le sue pregnanti motivazioni in relazione a disposizioni di legge regionale, mentre, in altre pronunce, si è mostrata assai più cauta quando l'oggetto del giudizio era costituito da leggi statali[56].

In secondo luogo, l'organo di giustizia costituzionale è chiamato a controllare che nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali sia assicurato un adeguato finanziamento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo per l'erogazione delle prestazioni.

In particolare, la Corte ha tentato di preservare la necessaria stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, muovendo dal principio di connessione tra funzioni e risorse *ex* art. 119, comma 4, Cost., affermando: che la riduzione dei finanziamenti, quando incide sulle prestazioni e sui diritti, deve essere di carattere transitorio e temporaneo[57]; che le proroghe dei limiti al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento perché le ricadute sui servizi erogati devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia piena consapevolezza e assunzione di responsabilità[58]; che, una volta determinati dallo Stato, deve essere assicurato il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, inteso quale *soglia di spesa costituzionalmente necessaria* a meno di pregiudicare l'eguaglianza dei diritti che invece si è scelto di garantire[59].

6. *La valutazione di impatto finanziario nel* decisum

Un ultimo gruppo di pronunce è costituito dalle sentenze in cui la valutazione economico-finanziaria "entra" nel dispositivo sotto forma di rimodulazione nel tempo della declaratoria di incostituzionalità. In altri termini: la Corte accerta il contrasto tra le disposizioni finanziarie censurate e le norme costituzionali evocate a parametro e, al contempo, limita o esclude che la dichiarazione di incostituzionalità possa spiegare i suoi effetti retroattivi, ritenuti insostenibili per le casse erariali.

Si tratta delle c.d. decisioni di incostituzionalità differita, nelle quali la Corte pur individuando il momento in cui sorge il *vulnus* costituzionale, pospone nel tempo il termine di decorrenza degli effetti delle sue pronunce, differendo il *dies a quo* nel dispositivo della decisione. Tale differimento,

---

[55] Così, sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del "Considerato in diritto".

[56] Esemplificativa la vicenda relativa ai "tagli" al finanziamento delle funzioni provinciali disposti dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatta "salva" dalla Corte, nonostante gli incisivi riflessi sui diritti sociali: tra le tante, cfr. sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 del 2016, n. 205 del 2016; n. 84 del 2018.

[57] Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto"; nonché, tra le tante, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

[58] Cfr., in particolare, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".

[59] Di particolare rilievo, sotto quest'ultimo profilo, le recenti pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018. In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Si vedano anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

quindi, non è legato alla natura del vizio, quanto piuttosto a una valutazione discrezionale da parte della Corte stessa. Sono pronunce in cui l'uso nel dispositivo della formula «dal momento in cui» appare realmente manipolativo, anche se, sino alla sent. n. 10 del 2015, era sempre stato agganciato all'entrata in vigore di una nuova disciplina o al verificarsi di nuove condizioni di fatto. Tali pronunce sono pertanto riconducibili a decisioni di incostituzionalità sopravvenuta[60].

Con la sent. n. 10 del 2015, invece, la Corte estende la clausola di irretroattività al giudizio *a quo* e rescinde così il nesso di pregiudizialità tra i due giudizi. Dichiarando costituzionalmente illegittima un'addizionale all'imposta sul reddito delle società (Ires) a carico di soggetti che abbiano conseguito per il periodo di imposta precedente un certo volume di ricavi e che operano nel settore petrolifero, la Corte ha accertato la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità in quanto la norma denunciata si traduce in una stabile maggiorazione di imposta sull'intero reddito delle società, e, soltanto successivamente, ha effettuato un bilanciamento atipico, o, meglio, ha richiamato l'art. 81 Cost. per modulare gli effetti temporali del *decisum*, adottando una pronuncia di incostituzionalità differita con clausola di irretroattività.

Nello stesso senso è andata la sent. n. 178 del 2015, in tema di sospensione delle procedure negoziali delle dinamiche retributive dei dipendenti pubblici rientranti nel regime della contrattazione collettiva, con la quale la Corte ha dichiarato incostituzionale il blocco temporaneo della contrattazione nel pubblico impiego differendo il *dies a quo* della declaratoria di incostituzionalità al giorno successivo alla pubblicazione della sentenza. Dal punto di vista della tecnica decisoria qui in esame, non dissimile appare la già citata sent. n. 188 del 2016, avente ad oggetto norme statali che riservavano all'erario il maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU) applicabile ai comuni, il cui dispositivo, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate «con gli effetti di cui in motivazione», ha limitato gli effetti temporali della pronuncia stessa.

Si tratta di pronunce in cui la Corte guarda esclusivamente agli effetti finanziari, utilizzando la tecnica del bilanciamento in maniera atipica, in quanto rivolta *esclusivamente* a limitare l'impatto delle decisioni sui conti pubblici. In altre parole, le conseguenze sull'equilibrio di bilancio che si sarebbero determinate per effetto di decisioni di accoglimento "secco" hanno indotto i Giudici costituzionali a segnare la netta prevalenza dell'art. 81 Cost. nel *decisum*, sebbene il precetto dell'equilibrio non fosse mai stato evocato a parametro in quei giudizi.

Invece, in altre pronunce, come la sent. n. 70 del 2015, con la quale è stata dichiarata incostituzionale la norma sulla sospensione della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2012-2013, il Giudice delle leggi, pur richiamando le esigenze di contenimento della spesa perseguite dalla disposizione denunciata, ha adottato una pronuncia di accoglimento facendo prevalere nel bilanciamento il diritto alla previdenza[61]. Poiché la norma censurata in quel giudizio disponeva il blocco biennale della rivalutazione delle pensioni (ed aveva quindi già esaurito i suoi effetti), la modulazione temporale degli effetti stessi disposta dalle sentenze sopra richiamate non sarebbe stata tecnica utilizzabile. La Corte, semmai, avrebbe potuto minimizzare l'impatto della pronuncia con un'additiva di principio, rinviando al legislatore la determinazione delle pensioni di importo meno elevato per le quali far valere la rimozione del blocco della rivalutazione effetto del dispositivo di accoglimento[62].

---

[60] Cfr. sentt. n. 501 del 1988; n. 50 del 1989; n. 1 del 1991.

[61] Rivalutando, cioè, il «posto dei diritti», trattandosi di estensione di trattamento maggiormente favorevole che non discende dal principio di eguaglianza, ma dalla violazione di principi costituzionali, in quanto, in questi casi, le «domande di tutela […] non dovrebbero essere condizionate dalla disponibilità di risorse economiche»: cfr. G. Di COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica* (3 giugno 2016), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 s. (cui appartengono le espressioni virgolettate).

[62] In questo senso, ad esempio, P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'equilibrio di bilancio) dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 696 s.

Le pronunce in cui la Corte si pone il problema della valutazione di impatto finanziario nel *decisum* pongono infine il problema, che qui può essere soltanto cennato, relativo all'introduzione di strumenti di quantificazione preventiva degli oneri finanziari delle sentenze stesse.

A tali fini, come si accennava al par. 2, potrebbe essere anzitutto ripristinato l'apposito Ufficio per la valutazione delle conseguenze finanziarie delle pronunce già a suo tempo istituito nell'ambito del Servizio Studi (e successivamente soppresso), la cui attività di quantificazione degli oneri era funzionalmente dipendente dalla Presidenza della Corte e, quindi, collegata alla formazione del ruolo delle cause (o, in taluni casi, alla nomina del giudice relatore)[63]. Tale opzione è quella che appare maggiormente sintonica con i principi di autonomia e indipendenza che sorreggono l'organo di giustizia costituzionale. In alternativa, a parere di chi scrive l'utilizzo agli stessi fini di qualsiasi altro organo, *esterno* all'organizzazione della Corte, dovrebbe essere ricondotto nell'alveo dei poteri istruttori del Giudice delle leggi. Questa soluzione avrebbe anche il pregio di formalizzare la valutazione di impatto finanziario delle pronunce valorizzando il principio di collegialità dell'organo.

Deve essere in ogni caso sottolineato che le funzioni di garanzia del precetto dell'equilibrio affidate a organi di più recente istituzione, come l'Ufficio parlamentare di bilancio, sono rivolte nei confronti di Parlamento e Governo e rispondono a principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea che non sono sovrapponibili alla funzione di assicurare il primato della Costituzione in tutte le sue parti, a cui è invece chiamato l'organo di giustizia costituzionale. In altre parole, se la garanzia obiettiva della costituzionalità dell'ordinamento sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio non può fare premio sulla tutela dei diritti costituzionali, la Corte deve poter attivare *in autonomia* gli strumenti di valutazione di impatto finanziario delle proprie decisioni, rischiando altrimenti di irrigidire le esigenze istruttorie e di introdurre forme di dipendenza funzionale da altri organi ai fini della quantificazione degli oneri delle pronunce stesse.

Da questo punto di vista, non convincono le proposte di legge rivolte a irrigidire l'istruttoria e, soprattutto, a istituzionalizzare il ricorso a organi "esterni" (Ufficio parlamentare di bilancio) ai fini della valutazione di impatto finanziario delle sentenze della Corte costituzionale[64]. Per quanto apprezzabile l'intento di affrontare il tema, ormai imprescindibile, delle conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale affidando funzioni istruttorie a un consulente così qualificato, capace di fornire dati e stime degli effetti delle sentenze attendibili e politicamente "neutre" in forza della legittimazione tecnica del *Fiscal Council*, proposte di questo tipo rischiano di rivelarsi inutili qualora intendano utilizzare lo strumento delle ordinanze istruttorie per l'acquisizione di stime e dati finanziari che già, a diritto costituzionale vigente, è nella piena disponibilità dell'organo di giustizia costituzionale[65], o qualora si limitino a consentire l'utilizzo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella valutazione di impatto finanziario (di cui la Corte può già disporre nell'esercizio dei *propri* poteri istruttori). Queste stesse proposte rischiano di rivelarsi addirittura dannose qualora intendano rendere necessaria e vincolante per l'organo di giustizia costituzionale la valutazione di impatto finanziario svolta da soggetti "esterni" perché, in tal caso, esse si porrebbero in contrasto con i principi di autonomia e indipedenza organizzativa e funzionale del Giudice delle leggi e con i caratteri del processo costituzionale (che presuppongono vincoli deboli alle esigenze istruttorie),

[63] Istituito con decreto del Presidente della Corte 29 marzo 1995, n. 8662, sulla base della delibera dell'Ufficio di Presidenza ai sensi dell'art. 17 del Regolamento dei servizi e del personale e denominato «Servizio Studi – Sezione per la documentazione degli oneri finanziari delle decisioni»: al riguardo, cfr. T. GROPPI, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Imperia, 12-13 maggio 1995, a cura di P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 1996, 269 ss., spec. 275 ss.

[64] Cfr., ad esempio, A.S. n. 1952, XVII legislatura, d.d.l. *Lanzillotta ed altri*.

[65] Come dimostrano l'istruttoria condotta in relazione alla sent. n. 188 del 2016 ai fini della valutazione di impatto finanziario delle norme statali che riservavano all'erario il maggior gettito dell'imposta municipale propria applicabile ai comuni e l'istruttoria disposta *contestualmente* alla sent. n. 197 del 2019, anche *nei confronti* dello Stato, ai fini della verifica dell'effettivo finanziamento dei livelli di assistenza.

rischiando, inoltre, di differenziare la posizione della Corte costituzionale da quella degli altri organi giurisdizionali quanto all'incidenza dell'equilibrio di bilancio sulle pronunce rese.

7. *Risorse finanziarie, diritti e giustizia costituzionale*

L'analisi condotta ha mostrato come, muovendo da una sostanziale indifferenza rispetto all'impatto finanziario delle proprie pronunce, la Corte costituzionale abbia invece progressivamente elaborato strategie argomentative e tecniche decisorie rivolte ad assicurare il controllo di costituzionalità sulle scelte allocative e redistributive del legislatore e, in particolare, sul bilanciamento da esso realizzato tra diritti a prestazione e precetto dell'equilibrio.

Assumendo questa prospettiva, sembra possibile tentare di delineare una sorta di "statuto giuridico" delle risorse da impiegare onde evitare che, in periodo di crisi, i condizionamenti finanziari rischino di rendere meno chiaramente identificabile il "nucleo essenziale" dei diritti sociali. Le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale dei diritti devono ritenersi indisponibili al legislatore, mentre quelle destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali possono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime (destinate al finanziamento del "contenuto essenziale" del diritto) e le seconde (destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali) può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

Quanto detto permette di individuare la soglia di spesa costituzionalmente necessaria nel finanziamento dei diritti che possa consentire, pur senza ammettere alcuna gerarchia di valori costituzionali, di individuare le priorità allocative per Governo e Parlamento valevoli in tempo di crisi economica e di emergenza sanitaria.

Resta il decisivo problema di quanto tali scelte siano sindacabili in sede di controllo di costituzionalità. Nella fase più recente, la Corte costituzionale è arrivata a combinare diverse tecniche decisorie per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, con esso, il finanziamento delle prestazioni sociali, a partire dalla c.d. "doppia pronuncia". A decisioni di inammissibilità o di infondatezza o a sentenze interpretative di rigetto hanno fatto seguito pronunce di accoglimento, al fine di assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e dei diritti. Esemplificativa, al riguardo, la vicenda dei "tagli" ai finanziamenti delle Province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatti "salvi" dalla Corte sino alla sent. n. 137 del 2018 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte 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 tale occasione, la Corte ha fatto ricorso a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze[66]. O, ancora, si pensi alle già richiamate pronunce sulle leggi regionali di bilancio piemontesi dichiarate incostituzionali perché non garantivano il finanziamento dei servizi sociali, che, come si è detto, possono essere ritenute *particolari additive di principio* perché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di unità previsionali di base dei bilanci regionali, nella parte in cui non stanziavano

[66] Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018. In dottrina, 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* (4 dicembre 2018), in *Forum di Quaderni costituzionali*.

risorse sufficienti per il finanziamento dei diritti sociali, rimettendo al legislatore regionale la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie[67].

Alla stessa particolare categoria di *additive di principio in materia di finanza pubblica* può essere ricondotta la sent. n. 6 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge statale di bilancio per il 2018 e per il triennio 2018-2020 nella parte in cui, nelle more della definizione di apposito accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

Alla stregua di quanto detto, ci si dovrebbe chiedere sino a che punto la Corte possa utilizzare tecniche decisorie di questo tipo per estendere il proprio sindacato sulle scelte allocative del legislatore nei casi di inadeguato finanziamento del nucleo incomprimibile dei diritti, arrivando quindi a limitare, pur senza sostituirsi ad esse, le scelte discrezionali che si esprimono nella decisione massimamente politica costituita dall'approvazione della legge di bilancio.

Muovendo da questa prospettiva, potrebbe sorgere l'interrogativo in merito all'utilizzo delle tecniche decisorie e argomentative sviluppate negli ultimi anni – secondo le quali, ad esempio, i "tagli" dei finanziamenti regionali sono ritenuti conformi a Costituzione soltanto nella misura in cui vengono comunque garantiti i livelli essenziali – al fine di sviluppare forme di controllo sulle scelte legislative di distribuzione delle risorse in relazione alle «*priorità* costituzionali»[68].

A tali fini, l'analisi condotta conferma lo sviluppo di criteri argomentativi e di tecniche decisorie sempre più incisive rispetto alle scelte del legislatore. Al riguardo, deve essere però ribadito che il controllo di costituzionalità sull'impiego delle risorse rispetto alle "priorità" indicate dalla tavola dei valori costituzionali trova alcuni limiti di sistema. Tra i diritti e i valori costituzionali da bilanciare non può essere infatti riconosciuto alcun ordine gerarchico, poiché all'interno di ciascuna norma costituzionale sui diritti è tracciabile un nucleo essenziale, ma non è ravvisabile alcuna scala di valori costituzionali. Ne consegue che le priorità allocative delle risorse non possono essere individuate in base ad un predeterminato ordine gerarchico, ma soltanto rispetto al bilanciamento di volta in volta conseguito tra diritti e valori costituzionali.

---

[67] Sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

[68] Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, 398 ss., che ipotizza il ricorso al giudizio di ragionevolezza per sindacare le decisioni di spesa con sentenze additive o sostitutive al fine di tutelare le priorità indicate dalla Costituzione nella destinazione delle risorse finanziarie, «muovendo dalla distinzione tra destinazioni di fondi *doverose*, *consentite* e *vietate*», nella cui scia F. PALLANTE, *Dai vincoli "*di*" bilancio ai vincoli "*al*" bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 2522 s.