

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 03/09/2016

AUTORE: Guido Rivosecchi*

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO: DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE ALLA GIUSTIZIABILITÀ**

Sommario: 1. I problemi sul tappeto tra diritto sovranazionale, revisione dell'art. 81 Cost. e (decisivo) contributo della giurisprudenza costituzionale. 2. Il rafforzamento dei vincoli al governo dei conti pubblici posti dal diritto dell'Unione europea e la loro dubbia giustiziabilità da parte della Corte di giustizia. 3. Quando l'equilibrio di bilancio diventa strumento per "fare cassa": l'estensione del vincolo agli enti territoriali e il discutibile utilizzo del potere impositivo locale in contrasto con il principio autonomistico. 4. Dall'originario al vigente art. 81 Cost.: la determinazione della regola dell'equilibrio. 5. Dal "vecchio" al "nuovo" parametro: la giustiziabilità della regola dell'equilibrio. 6. Indicazioni bibliografiche.

1. I problemi sul tappeto tra diritto sovranazionale, revisione dell'art. 81 Cost. e (decisivo) contributo della giurisprudenza costituzionale

Una compiuta riflessione sull'equilibrio di bilancio e sulla giustiziabilità della regola così introdotta nell'ordinamento comporterebbe la necessità di toccare diversi istituti e affrontare molteplici temi che andrebbero necessariamente indagati non soltanto nella prospettiva di analisi fornita dal diritto costituzionale: lo dimostra, tra l'altro, l'approccio comparatistico opportunamente privilegiato nel presente Convegno di studi, integrato dal contributo di studiosi di economia e di scienza delle finanze.

In questa sede, anche per ragioni di spazio, si limita la presente analisi ad alcune delle questioni di maggior interesse sorte per effetto della riforma costituzionale, muovendo dall'analisi dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (e, oggi, per meglio dire, dal diritto sovranazionale, con particolare riguardo al Trattato sulla stabilità, coordinamento e gover-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università LUMSA di Palermo.

** Il presente contributo costituisce la versione riveduta e ampliata della Relazione al Convegno internazionale italo-iberoamericano di Diritto costituzionale "Costituzione economica e democrazia pluralista", Abruzzo – L'Aquila, Chieti-Pescara, Teramo, 4-7 aprile 2016.

nance nell'Unione economica e monetaria: il c.d. *Fiscal Compact*) al governo dei conti pubblici, alla luce del contesto in cui è stato costituzionalizzato il pareggio di bilancio, per poi svolgere qualche riflessione sulla sua giustiziabilità in riferimento alle norme costituzionali originarie e a quelle vigenti.

Occorre infatti ricordare, che la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), pur essendo stata approvata piuttosto rapidamente dal Parlamento (Brancasi, 2012a), non dovrebbe considerarsi frutto di un adeguamento repentino e ineluttabile dell'ordinamento interno ai vincoli sovranazionali, peraltro sotto la spinta della perdurante crisi economico-finanziaria. Essa, invece, è stata adottata in un contesto in cui erano già maturate profonde modificazioni sul piano dei rapporti sia tra Governo e Parlamento, con riguardo alla decisione di bilancio, sia tra Stato e autonomie territoriali, nel tentativo di incrementare il contributo di queste ultime al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, che molto spesso discendono direttamente dal diritto euro-unitario.

In relazione alle originarie norme costituzionali sul governo dei conti pubblici, gli studi dei costituzionalisti e degli amministrativisti italiani più avveduti hanno efficacemente messo in rilievo come uno dei punti di forza della nostra Costituzione sia proprio quello di non accogliere una specifica teoria economica o una dottrina economica storicamente determinata (Bartole, 1979; Luciani, 1990 e 2011), né tantomeno, in specifico riferimento all'art. 81 Cost., esprimere un vincolo "di contenuto" o limiti di tipo quantitativo alle politiche di bilancio (Onida, 1969; Bartole, 1979; Brancasi, 1985; Luciani, 2014). Sulla scorta di queste riflessioni, non può non convenirsi che, quantomeno in origine, la nostra Carta fondamentale, non aveva accolto alcun vincolo prescrittivo nel senso del pareggio di bilancio, il quale non poteva ritenersi ontologicamente sovraordinato rispetto allo squilibrio o all'avanzo, atteso che le tre soluzioni possibili erano comunque consentite dalle norme costituzionali stesse (Rivosecchi, 2007).

Occorre inoltre ricordare che larga parte delle Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, e tra queste, a pieno titolo, quella italiana, esprimono significativi tentativi di "catturare" la sfera dell'economico da parte del diritto costituzionale, e segnano quindi il primato della Costituzione, e, nell'alveo dei principi fondamentali da essa posti, della politica, lasciando all'indirizzo di maggioranza le scelte di governo dei conti pubblici rispetto alle politiche pubbliche da realizzare e ai diritti costituzionali da tutelare (Luciani, 1996; Rivosecchi, 2007).

Questa neutralità dell'originario art. 81 Cost. è quindi anzitutto funzionale ad assicurare all'indirizzo politico di maggioranza le scelte fondamentali di governo dell'economia e dei conti pubblici, garantendo, nel contempo, quella necessaria fluidità ai rapporti tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio, connaturata alla forma di governo parlamentare. Il che non significa che la Costituzione non individuasse, da un lato, determinate regole prescrittive circa le decisioni che producono effetti sulla spesa (obbligo della copertura finanziaria delle leggi: per tutti, De Ioanna, 1993), né prescindesse, dall'altro, da fondamentali obiettivi idonei a incidere profondamente sulle scelte di governo dell'economia: basti pensare agli

artt. 4 e 47 Cost., che esprimono una specifica tutela costituzionale in favore, rispettivamente, del lavoro e del risparmio (Crisafulli, 1952; Chessa, 2016).

È al complesso di questi principi e valori costituzionali che si deve quindi guardare per comprendere gli effetti delle nuove regole di governo dei conti pubblici, nel quadro più ampio dei vincoli e delle regole espresse dal diritto dell'Unione europea (Lupo, 2012; Bifulco, 2013), specie alla luce della transizione alla moneta unica (sul punto: Di Plinio, 1998).

Né occorre trascurare – sempre tra gli elementi decisivi nella determinazione degli scenari in cui è stata introdotta la regola dell'equilibrio – il significativo ruolo “anticipatore” della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quinquennio. Quest'ultima, infatti, già nella fase antecedente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, ha interpretato in maniera particolarmente incisiva il vincolo di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica (Rivosecchi, 2012b; da ultimo, Morrone, 2015a).

In effetti, stando all'originario art. 81 Cost., l'unica regola prescrittiva vigente era costituita dall'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, peraltro – venendo al tema principale a cui è dedicato il presente contributo – di non facile giustiziabilità, quantomeno per una lunga fase della storia della Repubblica (Scaccia, 2014). Non a caso, quasi a compensazione di questo strutturale *deficit* di sindacabilità delle leggi in riferimento all'originario art. 81, quarto comma, Cost. da parte della Corte costituzionale, la norma costituzionale che imponeva l'obbligo della copertura finanziaria delle leggi ha costituito parametro privilegiato ai fini dell'esercizio del potere di rinvio del Presidente della Repubblica ex art. 74 Cost. Basti pensare che ben 38 dei complessivi 60 rinvii presidenziali delle leggi alle Camere sono stati motivati in relazione alla violazione dell'obbligo di copertura (Scaccia, 2011).

Da più parti, tra l'altro, si dubitava che le leggi di bilancio potessero essere sindacate dalla Corte costituzionale, riconducendole alla sfera più pregnante dell'indirizzo politico; o, ancora, anche per rimanere nell'ambito degli studi di contabilità pubblica, si negava che fosse sindacabile, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, l'entità della copertura finanziaria stessa, rimessa alle valutazioni del Parlamento all'atto dell'approvazione delle leggi (ad esempio, Santoro, 2013).

Nondimeno, specie negli ultimi anni, in particolare a partire dalla sentenza n. 70 del 2012, con la quale la Corte è giunta ad una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'art. 81 Cost., in relazione a disposizioni che consentivano l'impiego a fini di copertura dell'avanzo di amministrazione non accertato con l'approvazione del rendiconto, la giurisprudenza costituzionale ha fornito un'interpretazione particolarmente rigorosa del vincolo di bilancio, anche con riguardo all'attendibilità e alla certezza delle modalità mediante le quali viene assicurato l'obbligo di copertura. Ciò è avvenuto quando ancora la legge costituzionale n. 1 del 2012 non trovava applicazione, dato che le disposizioni in essa contenute si applicano, secondo quanto espressamente previsto dal suo art. 6, dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, e cioè a far data dal 1° gennaio 2014.

Occorre sottolineare che la stringente interpretazione del vincolo di bilancio da parte della giurisprudenza costituzionale si è consolidata a fronte dell'orientamento del legislatore a differire nel tempo l'applicazione della regola dell'equilibrio, come si evince dalla, invero

non sempre lineare, fase di attuazione della stessa riforma costituzionale. Infatti, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*), viene esplicitamente a posporre l'attuazione di alcuni Capi della disciplina in essa contenuta. In particolare, l'art. 21, comma 3, della legge rinforzata, di attuazione dell'art. 81 Cost., dispone che *“Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV [Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico] e dell'articolo 15 [Contenuto della legge di bilancio], che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016”*.

Sicché, in base alla richiamata norma transitoria, la risoluzione di due questioni centrali nel processo di attuazione della riforma – la determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali e la disciplina del contenuto della legge di bilancio – viene posposta nel tempo da una legge ordinaria, ancorché rinforzata, rispetto a quanto previsto da fonte costituzionale.

Infine, secondo l'orientamento manifestato dalle Commissioni parlamentari Bilancio di Camera e Senato nell'ambito della recente indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (Documento conclusivo del 10 novembre 2015), si è ipotizzato un ulteriore intervento del legislatore, il quale dovrebbe intervenire entro la fine del 2016, presumibilmente in occasione dell'approvazione della prossima legge di bilancio, ai fini del completamento della riforma, con riguardo alle due direttrici richiamate, ancora rimaste incompiute.

Anche a prescindere dal pur dubbio utilizzo delle fonti nella fase di attuazione della riforma, connotata da norme di legge ordinaria che vengono a differire i termini previsti da fonti costituzionali, pare opportuno sottolineare questi aspetti per porre in rilievo i diversi problemi attuativi ancora irrisolti nell'ambito dell'ampio processo di riforma messo in moto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In tale contesto, a partire dal 2012, come si vedrà meglio appresso, la Corte costituzionale ha giocato sostanzialmente d'anticipo sul legislatore costituzionale e ordinario, nel fornire un'interpretazione rigorosa del vincolo di bilancio, in particolare in riferimento all'originario parametro costituzionale, l'unico allora disponibile: il quarto comma dell'art. 81 Cost. che già prescriveva l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi (Rivosecchi, 2012b).

In numerosi giudizi di costituzionalità, definiti dalle sentenze della Corte degli ultimi anni in materia di finanza pubblica, in parte qui di seguito menzionate, il parametro evocato è sempre quello originario, con una sostanziale interpretazione dell'obbligo di copertura nel senso dell'equilibrio (sentenze n. 70, n. 115 e n. 192 del 2012; ma v. già n. 213 del 2008, con la quale la Corte aveva ribadito che *“la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”* e che *“l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”*).

È quindi soprattutto attraverso questa giurisprudenza costituzionale che si è consolidata un'interpretazione restrittiva del vincolo di bilancio sia sul piano dei rapporti sia tra Governo e Parlamento, sia su quello delle relazioni tra lo Stato e le autonomie locali. Quest'ultimo, tra l'altro, è un versante già da tempo centrale con riguardo al coordinamento della finanza pubblica, perché il peso sostanziale delle manovre degli ultimi anni – che hanno accompagnato e spesso anticipato l'introduzione della regola dell'equilibrio – è stato largamente sostenuto dagli enti territoriali.

Ci si soffermerà, quindi, su questi due aspetti – da un lato, il rapporto tra Governo e Parlamento alla luce dei vincoli europei e, dall'altro, il rapporto tra Stato e autonomie territoriali – per svolgere poi qualche considerazione sulla determinazione della regola dell'equilibrio e sulla sua giustiziabilità, e concludere con qualche spunto su come quest'ultima potrebbe mutare in riferimento ai rinnovati parametri costituzionali.

2. Il rafforzamento dei vincoli al governo dei conti pubblici posti dal diritto dell'Unione europea e la loro dubbia giustiziabilità da parte della Corte di giustizia

Il rafforzamento dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, che si riflette sulla legge costituzionale n. 1 del 2012, si iscrive nel quadro di riferimento costituito, dapprima, dal diritto dell'Unione europea e, successivamente, dall'ancor più ampia dimensione sovranazionale, in cui si manifesta la “reazione” delle istituzioni sovranazionali di governo dei conti pubblici di fronte alla crisi economico-finanziaria.

Tutto ciò ha contribuito a fornire una periodicamente rinnovata interpretazione del vincolo di bilancio, tutt'altro che stabile nel tempo. Basti richiamare alla mente le diverse “versioni” dei parametri europei di governo dei conti pubblici che si sono susseguite, a far data dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992) sino ad oggi: dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi; alle regole poste dal patto di stabilità del 1997, in versione dapprima maggiormente restrittiva, e successivamente meno incisiva, per effetto delle modifiche apportate, nel 2005, ai due regolamenti comunitari originari, che consentono di scorporare dal calcolo del disavanzo consentito alcune spese di investimento; ai limiti all'indebitamento strutturale del c.d. patto *Europlus* del 2011; alla politica di bilancio “prudente” del c.d. *Six Pack* del 2011 (“pacchetto” di sei atti normativi, costituito da cinque regolamenti e una direttiva, volti ad introdurre una sorveglianza più stringente sui bilanci dei paesi aderenti alla moneta unica, sia sotto il profilo preventivo, sia sotto quello repressivo-sanzionatorio, al fine di garantire correzioni degli squilibri macroeconomici e limitazioni quantitativamente più incisive ai disavanzi eccessivi); al c.d. *Two Pack* del 2013 (ulteriori due regolamenti comunitari, che restringono il vincolo di bilancio e ampliano i poteri di controllo delle istituzioni di bilancio europee); ai rinnovati vincoli di natura contenutistica del c.d. *Fiscal Compact* (da un lato, il limite al *deficit* strutturale consentito, nel corso di un ciclo, pari allo 0,5 per cento del PIL; dall'altro, l'obbligo di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, in una percentuale annualmente commisurata in un ventesimo della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60 per cento, già fissata a Maastricht).

Le progressive modificazioni dei vincoli al governo dei conti pubblici dimostrano, tra l'altro, come il legislatore comunitario sia costretto a tornare continuamente sulla materia, in molti casi a distanza di pochi mesi o, addirittura, di poche settimane. Si dovrebbe anzi riconoscere che la ridefinizione dei menzionati vincoli è ormai prevalentemente perseguita al di fuori del diritto dell'Unione (patto *Europlus*, *Fiscal Compact*), riconoscendo l'inidoneità di quest'ultimo, da solo, a garantire determinati obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici (Lupo, 2012).

I parametri di convergenza così rinnovati, specie quello relativo al debito, determinano un problematico percorso di risanamento dei conti, il quale non sembra per l'Italia così gravoso in quanto tale, ma soprattutto si rivela tale perché è stato adottato dagli altri Stati aderenti al Trattato, così rafforzando il vincolo di rientro dal debito e lasciando un più esiguo margine di manovra sul versante delle politiche pubbliche (Lupo-Rivosecchi, 2016a).

Occorre sottolineare questa dimensione dell'interdipendenza e della sorveglianza multilaterale, che rafforza e intensifica il vincolo di bilancio, conferendo, nel contempo, natura politica, piuttosto che giurisdizionale, al controllo sul rispetto delle regole del diritto dell'Unione e dei trattati "esterni" al diritto euro-unitario. Su queste ultime, infatti, il sindacato è sempre stato svolto dalla Commissione europea e dal Consiglio, come dimostra la prassi applicativa del patto di stabilità e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, specie nell'occasione in cui furono Germania e Francia a superare i parametri consentiti e a poter comunque fruire di un agevolato percorso di rientro, nei limiti al disavanzo consentito, alternativo a quello previsto dal Trattato e dal regolamento comunitario (sentenza Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio - Patto di Stabilità e Crescita*: su cui Rivosecchi, 2005 e 2007).

Non è soltanto la summenzionata sentenza, ormai risalente nel tempo, a dimostrare la difficile sindacabilità, da parte della Corte di giustizia, dei vincoli europei al governo dei conti pubblici. Più di recente, anche il *Fiscal Compact*, ben lungi dall'assicurare la giustiziabilità del vincolo di bilancio, si limita, al suo art. 8, a prefigurare un sindacato circoscritto al controllo dell'adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri ai nuovi parametri di convergenza, senza attrarre alla Corte di giustizia il controllo sul rispetto del vincolo di bilancio (Tosato, 2014). Al riguardo, può trovarsi conferma di quanto detto nella giurisprudenza di alcune Corti costituzionali degli Stati membri: esemplificativa, sul punto, la sentenza del *Conseil Constitutionnel* francese del 9 agosto 2012 n. 2012-653 DC, nella misura in cui circoscrive il sindacato della Corte di giustizia al punto n. 30 della parte motiva (ad esempio: Luciani, 2014).

In conclusione, se gli Stati membri non assicurano l'adeguamento "spontaneo" e permanente ai vincoli europei, inserendo nelle loro Costituzioni l'automatico recepimento del vincolo, come accaduto nell'ordinamento spagnolo, in cui la revisione dell'art. 135 della Costituzione ha introdotto un vero e proprio rinvio mobile, assicurando l'automatico recepimento dei parametri determinati in sede europea (Maestro Buelga, 2012), il controllo in parola continua a configurarsi in termini politici, e, pertanto, a essere svolto tra Commissione e Consiglio, senza essere attratto alla Corte di giustizia.

Nel caso dell'Italia, l'adeguamento alla rinnovata configurazione delle regole richiamate – alcune interne (regolamenti e direttive), altre esterne al diritto dell'Unione (ulteriori trattati internazionali, come il *Fiscal Compact*) – è avvenuta in tempi rapidi ed è stata garantita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Su questo piano, si sono rivelate consistenti le modificazioni intervenute con riguardo ai rapporti tra Governo e Parlamento. Nel quadro dei rinnovati vincoli al governo dei conti pubblici, viene infatti favorita l'estensione, a partire dalla sessione di bilancio, di prassi che tendono a contingentare fortemente i tempi e a limitare le garanzie della dialettica parlamentare. In definitiva, la decisione di bilancio al tempo della crisi costituisce l'ambiente "ideale" in cui si forma il "precedente", che la "giurisprudenza" dei presidenti di assemblea estende poi ad altri procedimenti. Si pensi, ad esempio, a istituti introdotti nei regolamenti come la segnalazione degli emendamenti o la fissazione di termini per la loro presentazione sempre più restrittivi, che si configurano come estensione di "precedenti" forniti dalle prassi della commissione bilancio e dell'assemblea in sessione di bilancio (Piccirilli, 2008).

In questo contesto, quanto ai rapporti tra Governo e Parlamento, il più significativo "banco di prova" delle torsioni che si sono prodotte sulla forma di governo per effetto dell'allineamento ai vincoli europei al tempo della crisi è costituito dal ricorso combinato alla decretazione d'urgenza, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia sui provvedimenti di governo dei conti pubblici. Sotto la spinta dei rinnovati obiettivi parametrici definiti in sede europea e rimodellati dopo la crisi dell'euro e dei debiti sovrani, il legislatore muove dall'assunto che sia necessario meglio stabilizzare l'indirizzo finanziario del Governo, al fine di valorizzare il principio di responsabilità dell'Esecutivo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici (Grasso, 2012).

In questa prospettiva, la sequenza dei provvedimenti di governo dei conti pubblici degli anni più recenti esprime la tendenza sempre più marcata a effettuare corpose anticipazioni dei contenuti delle manovre autunnali attraverso uno o più decreti-legge, originariamente collocati nel periodo primaverile (c.d. "manovre correttive") e, negli anni più recenti, "spalmati" su tutto l'anno, a seconda delle esigenze di aggiustamento dell'andamento delle finanze pubbliche (Rivosecchi, 2015a).

Se a queste tendenze si aggiunge che il c.d. *Two-Pack* consente alla Commissione, in caso di scostamento dagli obiettivi parametrici, di rendere un parere negativo sul documento programmatico di bilancio direttamente al Parlamento nazionale, imponendo interventi correttivi sia nella fase di predisposizione del bilancio, sia nell'esecuzione dello stesso, si avrà la misura della difficoltà di recuperare un incisivo controllo parlamentare nella procedura di bilancio euro-nazionale (Rivosecchi, 2012a; Capuano – Griglio, 2014).

Basti richiamare soltanto l'ultimo atto di un processo che affonda le sue radici in tempi ormai lontani, e che ha visto la sistematica e incisiva influenza del diritto dell'Unione europea sulla decisione di bilancio. Ci si riferisce alla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economico-monetaria (Bruxelles, 21 ottobre 2015, COM(2015) 600 final). Tale documento, nel delineare il nuovo assetto delle procedure di bilancio tra Unione europea e Stati membri, ricerca una faticosa collaborazione tra istanza politica e istanza tecnica, prefi-

gurando nuove forme di collaborazione interparlamentare, inclusa l'introduzione di una settimana parlamentare europea, in cui dovrebbero essere coinvolti anche i rappresentanti dei parlamenti nazionali, per individuare le priorità politiche e allocative nel governo dell'economia.

In larga parte questi processi sono il riflesso delle recenti trasformazioni delle istituzioni europee, che hanno visto una diversa modalità di investitura della Commissione, a seguito alle ultime elezioni, espressione di un più consistente raccordo con i partiti politici europei. Da ciò sembrerebbero seguire, da un lato, una maggiore legittimazione degli organi di governo dell'Unione e l'esigenza di soddisfare rinnovate istanze di coordinamento; e, dall'altro, la necessità di rafforzare il controllo parlamentare, sia con riguardo al parlamento europeo, sia con riguardo al parlamento nazionale (Lupo – Rivosecchi, 2016b).

3. Quando l'equilibrio di bilancio diventa strumento per “fare cassa”: l'estensione del vincolo agli enti territoriali e il discutibile utilizzo del potere impositivo locale in contrasto con il principio autonomistico

Quanto al versante del rapporto tra Stato e autonomie locali, la determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali (disciplinato dal Capo IV della legge n. 243 del 2012), è uno dei profili della legge rinforzata che non ha ancora avuto attuazione, perché – anch'esso, come l'altro aspetto summenzionato, relativo alla disciplina del contenuto della legge di bilancio – è stato posposto nel tempo.

Se dal punto di vista procedimentale le regole sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, non hanno ancora trovato applicazione, dal punto di vista contabile e da quello dell'effettività della gestione di bilancio le autonomie territoriali sono già da tempo assoggettate a vincoli stringenti, poiché il pareggio (o l'avanzo) di bilancio è imposto dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

A conferma di quanto detto, è sufficiente una rapida rassegna delle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno – il quale, come è noto, definisce l'apporto degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica – che dimostra il consistente contributo richiesto a regioni ed enti locali negli ultimi anni, tra l'altro in misura sempre crescente nella perdurante crisi economico-finanziaria. Al riguardo, si vedano, in particolare, le norme sul patto di stabilità interno del 2010, 2011 e 2012, quando la crisi mostra il suo volto più aggressivo, anch'esse spesso contenute non già nelle leggi di stabilità, come sarebbe stato quantomeno opportuno, essendo misure che incidono pesantemente sull'assetto dei rapporti tra Stato e autonomie, bensì, molto più spesso, in decreti-legge. Quindi, mediante il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza, agli enti territoriali è addirittura imposto di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici, anche perché i bilanci degli enti territoriali sono stati ripetutamente destinatari di “tagli lineari”, che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative. L'uso combinato delle leve richiamate, doppiato dall'introduzione del pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali (ad esempio: F. Bilancia, 2014).

Soltanto per dare la dimensione quantitativa del fenomeno richiamato, basti pensare che i “tagli” imposti alle autonomie dal 2010 ad oggi oscillano tra il 17 e il 20 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell’entità delle manovre. Il dato non tiene conto, tra l’altro, della spesa sanitaria, che assorbe larga parte della spesa regionale e che ha proprie regole di finanziamento, in larga parte distinte. Anche quest’ultima, peraltro, nelle ultime due leggi di stabilità, è stata disciplinata in maniera fortemente accentrata, essendo stato sistematicamente privilegiato il ricorso a fondi con vincolo di destinazione, con buona pace del c.d. federalismo fiscale.

Quanto detto indica che la riduzione della spesa degli enti territoriali e, molto spesso, il loro potere impositivo si sono rivelati funzionali a soddisfare le esigenze del legislatore statale di “fare cassa” per fronteggiare oneri finanziari che discendono da livelli territoriali superiori di governo, e, in particolare, da vincoli e limiti alla spesa pubblica imposti dal diritto dell’Unione europea.

Non vi è dubbio che la perdurante crisi-economica finanziaria abbia fortemente limitato l’attuazione del disegno autonomistico, specie in relazione al pieno sviluppo dell’autonomia tributaria degli enti territoriali, così determinando incisivi riflessi non soltanto sugli orientamenti del legislatore, ma anche su quelli della giurisprudenza costituzionale. Basti pensare, da ultimo, alla sentenza n. 143 del 2016, con la quale la Corte ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale promosse avverso norme statali di coordinamento della finanza pubblica, ritenute funzionali alla realizzazione della riforma degli enti di area vasta, tra l’altro, “*in vista [...] della futura soppressione delle [...] Province*”).

Occorre nondimeno osservare che gli eventi emergenziali degli ultimi anni sono stati affrontati privilegiando un robusto disegno di accentramento delle decisioni in materia finanziaria e tributaria, quando le ragioni dell’autonomia avrebbero potuto trovare un maggiore fondamento proprio di fronte alla crisi. Quest’ultima, infatti, richiama tutti gli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo principi di autonomia e di responsabilità nella gestione dei bilanci e nella ripartizione degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo (ad esempio: Antonini, 2014).

Al contrario, la tendenza degli ultimi anni del legislatore statale è stata spesso quella di utilizzare il potere impositivo degli enti territoriali e la loro potestà tributaria in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti dai livelli territoriali di governo ultraregionali, in quanto prevalentemente riconducibili alla responsabilità dello Stato in sede europea per l’andamento dei conti pubblici (Brancasi, 2011; Rivosecchi, 2016c).

Sarebbe invece auspicabile che l’esercizio dell’autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, che determina lo spessore concreto di ogni disegno autonomistico, pur nell’affermazione delle inderogabili istanze unitarie, non fosse condizionato da eventi congiunturali e mantenesse una visione prospettica di lungo periodo, funzionale alla piena valorizzazione dei principi costituzionali. In questi termini, il legislatore potrebbe fornire quella necessaria stabilità alla disciplina degli ambiti del potere impositivo e di spesa di ciascun ente territoriale, senza incorporare impropriamente in riforme ordinamentali le pur rilevanti esigenze imposte dalla crisi economico-finanziaria. Tanto più che la giurisprudenza costituzionale

ha ripetutamente affermato che gli effetti “emergenziali” della crisi economico-finanziaria non possono consentire deroghe al riparto costituzionale delle competenze (tra le tante, sentenze n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014, con cui la Corte ha ribadito che, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare l’ordine costituzionale delle competenze e a trovare rimedi che siano con esso compatibili, poiché “la Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali”).

Tutto ciò, oltre che dal punto di vista del diritto costituzionale degli enti territoriali, sempre più limitati nella loro autonomia politica, desta non poche perplessità anche dal punto di vista della teoria economica.

Anzitutto, il quadro comparatistico mostra con sufficiente chiarezza che non si riscontrano ordinamenti in cui sia richiesto agli enti territoriali un *surplus*, un avanzo di bilancio; al massimo, è imposto il vincolo di pareggio. Quest’ultimo, anche negli Stati federali, grava sugli Stati membri, e non certo sulla Federazione. Ad analoghe conclusioni si potrebbe pervenire prendendo in esame diversi Stati ad ampia autonomia regionale.

In secondo luogo, la teoria economica, sia pure con diversità di approccio, non ha mai espresso particolare favore nei confronti del pareggio contabile di bilancio, inteso in senso matematico-aritmetico, sul rilievo che esso si tradurrebbe, come effetto, in un debito pubblico costantemente pari a zero: conclusione, quest’ultima, prevalentemente ritenuta priva di razionalità, anche dai monetaristi e dalla c.d. Scuola di Chicago, poiché non si possono applicare all’economia pubblica le regole che spiegano comportamenti razionali nell’economia privata, e larga parte della letteratura economica ritiene quantomeno inopportuna l’introduzione di così rigidi vincoli di bilancio (un’approfondita analisi, da ultimo, in Guazzarotti, 2016).

Quanto agli enti territoriali, è largamente sostenuta la teoria secondo la quale la crisi economico-finanziaria non può che essere gestita mediante un robusto accentramento delle decisioni di finanza pubblica. In realtà, se muoviamo dal presupposto che l’uscita dalla crisi non implichi un rafforzamento del vincolo di bilancio in sé, quanto piuttosto la necessità di unire al rigore finanziario l’introduzione di misure volte a favorire la crescita economica (da ultimo: Buzzacchi, 2015), stabilire vincoli di bilancio così rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l’attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica. Quest’ultimo costituisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello stato sociale, aggravata dai limiti, di fatto, così imposti alla capacità delle autonomie territoriali di erogare servizi.

Anche in questa prospettiva è infatti possibile leggere il largo ricorso alla decretazione d’urgenza, in particolare a far data dal 2008, che si intensifica costantemente nel corso degli anni e che, a dispetto di qualche titolo ad effetto dei provvedimenti d’urgenza (“sviluppo economico”, “sostegno alle famiglie e alle imprese”, “salva Italia”, “sblocca Italia”), esprime, in realtà, una fitta trama di disposizioni che contengono misure di coordinamento, vincoli e limiti, le quali intervengono a vario titolo sugli enti territoriali (Bergonzini, 2014; Rivosecchi, 2016b).

Ovviamente le regioni impugnano queste norme davanti alla Corte costituzionale, e quest'ultima, in una giurisprudenza ormai consolidata, risponde affermando che il legislatore statale è ben libero di stabilire anche limiti puntuali di spesa sulle sue amministrazioni, i quali, nel contempo, valgono come norme di principio a cui si devono adeguare le autonomie. Da queste stesse disposizioni la Corte trae poi le fonti interposte rispetto al parametro costituito dal "coordinamento della finanza pubblica" per censurare le leggi regionali che violano i limiti di spesa posti dalla legge statale, determinati spesso in percentuale rispetto all'esercizio finanziario dell'anno precedente (ad esempio: sentenze n. 310 del 2010; n. 68, n. 69, n. 108, n. 122, n. 155, n. 182 del 2011; 139 e n. 173 del 2012). E ciò per arrivare ad affermare che qualsiasi "tetto" alle singole voci di spesa dei bilanci degli enti territoriali costituisce norma di principio, e quindi, come tale, è opponibile al legislatore regionale (sentenza n. 139 del 2012, con la quale la Corte ha definitivamente chiarito che disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica possono legittimamente prevedere "puntuali misure di riduzione parziale o *totale* di singole voci di spesa", o riduzioni in percentuale delle stesse, poiché "ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa").

Sicché, nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, il coordinamento della finanza pubblica è divenuto un titolo di competenza talmente onnivoro che la qualificazione di disposizioni di legge statale come norme di principio è andata anche oltre le cennate tendenze (per un approfondimento: Belletti, 2014; Rivosecchi, 2014).

È questo il contesto in cui è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 2012, che, in larga parte, costituzionalizza gli orientamenti della giurisprudenza richiamata. Ad esempio, la materia "armonizzazione dei bilanci", che, per effetto dell'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012, è transitata dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva, ha determinato l'ulteriore attrazione in favore del legislatore statale di corposi profili del coordinamento della finanza pubblica, poiché la giurisprudenza costituzionale ha costantemente interpretato "armonizzazione dei bilanci" e "coordinamento della finanza pubblica" alla stregua del loro strettissimo nesso funzionale, quasi come un'endiadi, funzionale ad assicurare la raffrontabilità dei bilanci, il consolidamento dei conti pubblici e, in definitiva, l'unità economica della Repubblica (tra le tante, sentenze n. 390 del 2004; n. 417 del 2005; n. 156 e n. 326 del 2010; n. 184 del 2016).

In realtà, i parametri richiamati potrebbero essere considerati in modo distinto. Basti pensare che l'armonizzazione dei bilanci è un tema centrale ai fini dell'equilibrata configurazione del rapporto tra omogeneità e differenziazione nel governo delle politiche pubbliche, perché il bilancio è anzitutto strumento di realizzazione delle politiche degli enti territoriali. Al riguardo, sono ad esempio di estremo interesse le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016, con la quale, da un lato, viene ribadito il nesso intercorrente tra armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ma, dall'altro, viene significativamente riconosciuto il bilancio dell'ente territoriale quale strumento di classificazione delle grandezze finanziarie corrispondenti alle politiche pubbliche adottate, idoneo a consentire il confronto tra il programmato e il realizzato nella gestione delle risorse delle collettività amministrare. Infatti, per un verso, il Giudice delle leggi ha ribadito che

“l’armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la previsione di gravi irregolarità idonee e pregiudicare gli equilibri dei bilanci” (sentenza n. 184 del 2016, punto n. 2.1 del “Considerato in diritto”). Per l’altro, però, in quella stessa pronuncia, la Corte costituzionale ha affermato che dall’attribuzione della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” al titolo di competenza esclusiva dello Stato non discende in alcun modo che il sistema contabile regionale sia stato sottratto ad un’autonoma regolazione, trovando quest’ultimo soltanto limiti esterni funzionali al rispetto dei vincoli europei (sentenza n. 184 del 2016, punti n. 2.2 e 2.3 del “Considerato in diritto”). Sicché sono ammissibili soltanto le censure mosse avverso una legge regionale in materia di contabilità e di redazione dei bilanci che lamentino puntuali contrasti tra le disposizioni di legge regionale impugnate e le norme statali di principio contenute nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*). Come a dire: l’art. 3 della legge n. 1 del 2012, facendo transitare la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, non ha determinato l’assorbimento di ogni profilo inerente alla contabilità pubblica nel titolo competenziale statale, atteso che il bilancio – come osserva efficacemente la Corte – è un “bene pubblico”, “funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia all’individuazione degli strumenti attuativi delle politiche pubbliche” (sentenza n. 184 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto”). Da quanto detto discende che le modalità di redazione dei bilanci degli enti territoriali vengono opportunamente ricondotte ad un intreccio di titoli di competenza che, anche alla stregua della legge costituzionale n. 1 del 2012, non possono essere ritenuti esclusivamente statali, impingendo nella potestà legislativa concorrente (coordinamento della finanza pubblica), in quella residuale regionale e nell’autonomia finanziaria dell’ente territoriale riconosciuta dall’art. 119 Cost.

Altro aspetto importante da sottolineare in relazione alla giurisprudenza costituzionale più recente, specie con riguardo a quella relativa alle autonomie speciali, si ravvisa nel considerevole ampliamento del ricorso al parametro costituito dall’art. 81 Cost. nei giudizi di costituzionalità instaurati in via principale. Infatti, accanto al coordinamento della finanza pubblica (art. 117 Cost.), l’art. 81 Cost. (nell’originaria e nella rinnovata versione) è sempre più spesso evocato a parametro e utilizzato dalla Corte per censurare leggi regionali violative della regola dell’equilibrio. Ciò, anzitutto, perché ovviamente lo Stato garantisce, mediante le sue leggi, il coordinamento della finanza pubblica delle sue amministrazioni, e quindi il problema di come assicurare il vincolo di bilancio si è spostato sul versante delle amministrazio-

ni regionali e locali, in un costante bilanciamento tra i parametri costituzionali che sorreggono le autonomie, da un lato, e i rinnovati titoli di competenza delineati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, dall'altro. Ecco perché, una volta esteso, come si è detto, il vincolo di bilancio alle regioni a statuto ordinario, larga parte dei giudizi di costituzionalità degli ultimi anni, aventi ad oggetto norme statali sulla finanza e sui tributi, sono stati promossi dalle autonomie speciali, la cui autonomia è sorretta da parametri di più ampia portata e che rendono quindi più difficile l'estensione del vincolo di bilancio (Rivosecchi, 2016a).

È pertanto attraverso la legge costituzionale n. 1 del 2012 che vengono conseguiti questi obiettivi. Facendo leva sui rinnovati parametri costituzionali, e, soprattutto, sul comma premesso all'art. 97 Cost., il quale impone al *complesso* delle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, gli enti territoriali sono indotti ad assicurare il loro contributo al governo dei conti pubblici. La Corte costituzionale ha infatti riferito tale parametro soprattutto alle amministrazioni degli enti territoriali, i quali vengono pertanto richiamati, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013, n. 88 e n. 188 del 2014; n. 141 del 2015).

In altre parole, viene avvalorata una duplice potestà statale di coordinamento della finanza pubblica: l'una fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., che si svolge secondo lo schema ascrivibile alla potestà concorrente; l'altra fondata sui rinnovati parametri costituzionali, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che risulta invece direttamente opponibile agli enti territoriali ad autonomia differenziata, sia pure nell'ambito di competenza delineato dall'art. 5 della stessa legge costituzionale, riservato alla legge rinforzata (Branca, 2014; Rivosecchi, 2015b). Occorre ricordare che quest'ultimo è molto ampio, anche sul piano delle relazioni intergovernative finanziarie, demandando, tra l'altro, alla legge rinforzata la disciplina relativa a: verifiche sugli andamenti di finanza pubblica, accertamento delle cause degli scostamenti consentiti rispetto alle previsioni, facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, modalità mediante le quali essi sono tenuti a concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Allo stato attuale, si discute molto di quello che dovrebbe essere il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica. Basti pensare, da un lato, all'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale sulle c.d. clausole di salvaguardia, spesso contenute nelle leggi di stabilità e nei decreti-legge di governo dei conti pubblici, per la quale le questioni di costituzionalità promosse dalle regioni speciali in chiave tuzioristica sono infondate, in quanto le norme di coordinamento della finanza pubblica a cui si riferiscono le clausole stesse non si applicano alle autonomie speciali (ad esempio: sentenze n. 71, n. 178 e n. 241 del 2012; 215 del 2013; n. 23 del 2014), e, dall'altro, all'art. 39, comma 13, del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016, che contiene una clausola di non applicazione alle autonomie speciali del modificato Titolo V sino alla revisione dei rispettivi statuti (Pajno – Rivosecchi, 2016).

A fronte di queste tendenze, occorre sottolineare che la legge costituzionale n. 1 del 2012 già pacificamente si applica agli enti ad autonomia differenziata, stando alla più recente giurisprudenza costituzionale, che ha avvertito l'esigenza di estendere a questi ultimi i princi-

pi di coordinamento e i vincoli finanziari (ad esempio: sentenze n. 88 e n. 188 del 2014; n. 141 del 2015).

Ciò ha consentito di assicurare il contributo delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma, al fine di assicurare il necessario bilanciamento tra coordinamento della finanza pubblica, da un lato, e tutela della specialità, dall'altro, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 19 del 2015, ha elaborato innovativi paradigmi cooperativistici. Questi ultimi consentono al legislatore statale di determinare il contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, ma esclusivamente sotto forma di saldo che deve essere necessariamente conseguito, ben potendo, però, essere successivamente aperta una trattativa, ad esercizio finanziario inoltrato, finalizzata al riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo, a seguito di accordi tra Stato e autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015; nonché, in maniera conforme, sentenze n. 65, n. 77, n. 82, n. 89 e n. 155 del 2015).

Questa giurisprudenza persegue, quindi, il recupero di istituti di leale collaborazione, a più riprese valorizzati dalla Corte, i quali non implicano un obbligo di risultato, bensì di metodo (Bin, 2001 e 2015). In tal modo, il Giudice delle leggi coglie l'incisiva portata e la dimensione della seconda stagione di accordi in materia di finanza pubblica, sottoscritti dalle autonomie speciali nel 2014. Si tratta di accordi finanziari di portata meno incisiva rispetto a quelli del 2009-2010, che hanno costituito il presupposto necessario ai fini della modificazione del titolo relativo alla finanza e ai tributi degli statuti speciali di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, secondo quanto previsto dagli stessi statuti di autonomia (Rivosecchi, 2016a).

Infatti, ad eccezione dell'accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano, che prefigura una revisione concordata di alcune delle norme contenute nel titolo VI dello Statuto di autonomia, gli atti sottoscritti, nel 2014, tra Stato e autonomie speciali sono piuttosto configurabili nei termini di accordi transattivi, mediante i quali viene rafforzato il modello di finanza territorializzata come corrispettivo, tra l'altro, della rinuncia alle impugnazioni avverso leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica, pendenti davanti alle diverse giurisdizioni, promosse dagli enti territoriali ad autonomia differenziata nella fase antecedente agli accordi stessi.

Questi ultimi, valorizzando il principio di leale collaborazione secondo quanto sopra detto, hanno determinato un consistente effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale, poiché alle numerose questioni di costituzionalità promosse dalle autonomie speciali avverso norme statali di coordinamento della finanza pubblica hanno fatto seguito o rinunce ai ricorsi in ragione di quanto previsto dagli accordi, con conseguente estinzione dei giudizi, o declaratorie di cessazione della materia del contendere, parimenti motivate dai contenuti degli accordi stessi.

È anche vero che questi accordi, a ben vedere, non sembrano vincolare gli enti ad autonomia differenziata a rinunciare alle impugnazioni, perché assumono un valore prevalentemente transattivo, in base al quale la regione a statuto speciale si impegna con lo Stato a conseguire determinati obiettivi di governo dei conti pubblici e in cambio rinuncia alle impugnazioni pendenti davanti alla Corte. Occorre però rilevare che essi riguardano un periodo

limitato (2014-2017), sicché l'impegno a rinunciare alle impugnative e agli effetti di sentenze che potrebbero produrre benefici economici non può che ritenersi circoscritto a quel periodo. Da quanto detto dovrebbe seguire che, se la norma impugnata produce un beneficio oltre il limite temporale dell'accordo, l'ente territoriale non sembrerebbe tenuto a rinunciare all'impugnazione. Ovviamente questo atteggiamento potrà essere censurato dallo Stato mediante conflitto di attribuzione per violazione degli obblighi di leale collaborazione.

La Corte costituzionale, scrutinando, nel merito, disposizioni impuginate aventi effetti sulla finanza pubblica regionale, anche in caso di mancata rinuncia ai ricorsi da parte delle regioni speciali che avevano precedentemente sottoscritto gli accordi, ha sostanzialmente escluso che tali atti possano produrre gli effetti di una tacita rinuncia al ricorso (cfr., ad esempio, sentenza n. 77 del 2015). È infatti assai discutibile che l'impegno a ritirare i ricorsi pendenti, sino a quando non venga formalizzato in una rinuncia da parte della Giunta regionale, possa produrre effetti sul processo costituzionale, determinando decisioni di inammissibilità o improcedibilità, salva l'ipotesi – come si è detto – di un eventuale conflitto di attribuzione tra enti sollevato dallo Stato avverso le regioni o le province autonome inadempienti.

In conclusione, pur con tutti i limiti e i profili problematici che sono emersi, occorre riconoscere il significato della natura costituzionale dell'introduzione della regola dell'equilibrio e quello che essa comporta anche sugli enti territoriali, anche se, negli Stati federali, sono gli Stati membri ad essere assoggettati al vincolo del pareggio e non già la Federazione. Sicché, nel nostro ordinamento, guardando ai rapporti tra Stato e autonomie, l'impressione è che l'equilibrio di bilancio sia stato introdotto per contenere l'autonomia di spesa degli enti territoriali piuttosto che in una più ampia prospettiva di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia.

4. Dall'originario al vigente art. 81 Cost.: la determinazione della regola dell'equilibrio

Venendo al nodo centrale della determinazione della regola dell'equilibrio, al fine di comprendere l'impatto della riforma occorre muovere da un rapido raffronto tra l'originario e il vigente testo costituzionale.

È indubbio che l'art. 81 Cost., tanto nell'originaria, quanto nella rinnovata versione mantenga la sua "neutralità", assicurando la libertà nella scelta dei mezzi rispetto al conseguimento degli obiettivi posti dalle norme costituzionali.

In effetti, tanto privilegiando l'approccio storico-soggettivo, quanto quello esegetico-testuale, quanto quello logico-sistematico, l'interpretazione dell'originario quadro costituzionale si connotava comunque per la distinzione tra il piano della legge di bilancio, da un lato, e quello delle leggi tributarie e di spesa, dall'altro, finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche e gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela dei diritti costituzionali, in un sistema di condizionamento reciproco tra i due livelli. Da un lato, la legge di bilancio non poteva modificare le altre leggi (il che non significava che fosse un atto meramente ricettizio, ma soltanto che poteva muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria); dall'altro, le normali leggi non dovevano pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né

compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli (Brancasi, 1985 e 2010; Rivo-secchi, 2007). Sul punto, la ricostruzione maggiormente pregnante del rapporto tra i due atti normativi, che in larga parte discende dal contributo fornito in dottrina da Valerio Onida e da Antonio Brancasi, consente di riconoscere che quelli richiamati si configurano come piani distinti, i quali perseguono interessi diversi (da contemperare): il bilancio è il luogo dell'equilibrio, le altre leggi sono gli strumenti di tutela dei diritti costituzionali, preordinate alla realizzazione dei grandi obiettivi (a partire dagli artt. 4 e 47 Cost.).

Ora, nella fase antecedente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, fra questi due piani sussisteva un condizionamento reciproco, determinato dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost.: il bilancio era la sede finalizzata a garantire l'equilibrio (che non poteva essere pregiudicato dalle altre leggi) e le altre leggi erano lo strumento mediante il quale si perseguiva la tutela dei diritti costituzionali (che non poteva essere pregiudicata dal bilancio).

Non per questo, però, la legge di bilancio poteva ritenersi una legge meramente formale (tesi che aveva comunque un senso, soprattutto sul piano della trasparenza e della controllabilità dei conti da parte del Parlamento): anzitutto perché la teoria formale-sostanziale era difficilmente compatibile con un ordinamento a Costituzione rigida, che viene a conformare i contenuti e la forza attiva e passiva di ogni fonte di rango primario, e, in secondo luogo, per la semplice considerazione che il bilancio aveva già assunto un contenuto piuttosto articolato, essendo in esso contenuti capitoli di spesa non sorretti "a monte" da autonome leggi di spesa (Lupo, 2006). In altre parole, anche nell'originario quadro costituzionale, il bilancio era già atto di spesa, in quanto strumento di realizzazione di politiche pubbliche, e necessitava pertanto di adeguata copertura, come ha poi affermato con chiarezza la Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2012.

Sicché quando, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, viene soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost., rischia di venire meno il reciproco condizionamento tra i due piani. Ne consegue che il limite alla legge di bilancio andrebbe ricostruito in maniera ben definita nella legge rinforzata, altrimenti il sistema rischia di andare necessariamente nel senso della esclusiva prevalenza dell'interesse finanziario (e, quindi, del solo pareggio) sugli altri interessi costituzionalmente rilevanti, così alterando i termini del bilanciamento (Brancasi, 2012; Rivo-secchi, 2013).

Da quanto detto dovrebbe discendere che la soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost. non sembra aver definitivamente risolto, anche con la revisione costituzionale, il rapporto intercorrente tra la legge di bilancio e le altre leggi, nella misura in cui esso è sostanzialmente rimesso alla legge rinforzata dall'art. 5, comma 2, lett. a), della legge costituzionale n. 1 del 2012. Al riguardo, sembra auspicabile che, nel determinare il contenuto della legge di bilancio, il legislatore – che non ha ancora provveduto, in ragione dei rinvii sopra presi in esame – segua le linee ricostruttive che si sono andate consolidando nel corso del tempo, nella più compiuta prospettiva della tutela dei diritti costituzionali. Ciò dovrebbe soddisfare l'esigenza di trovare una puntuale definizione dei contenuti della legge di bilancio nel diritto positivo, venuta meno quella distinzione (connessa alle reciproche limitazioni) tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa su cui precedentemente si reggeva

la disciplina di ogni decisione di Governo e Parlamento avente effetti finanziari. In tal modo, contenuto proprio e limitazioni imposte alla legge di bilancio dovrebbero consentire di preservare il principio costituzionale dell'esigibilità delle prestazioni finanziarie, legislativamente previste, da parte dei singoli cittadini nei confronti dell'amministrazione, anche in caso di inidonei stanziamenti nella legge di bilancio, garantendo comunque l'attuazione delle "altre" leggi – quelle diverse dal bilancio – volte a tutelare i diritti costituzionali.

Sul punto, occorre quindi aggiungere che potrebbero ipotizzarsi modificazioni alla legge n. 243 del 2012, al fine di assicurare una più compiuta disciplina del contenuto della legge di bilancio, e, soprattutto, dei relativi limiti, in cui maggiormente si esprime il necessario bilanciamento tra il pareggio e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti. A tali fini, appare infatti quella la "sede" più adatta, sia che essa venga ricostruita come legge "organica", quale fonte distinta tanto dalle leggi costituzionali, quanto da quelle ordinarie, e quindi idonea a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e ad integrare il parametro nel giudizio di costituzionalità (e, ancora prima, nel controllo da parte del Presidente della Repubblica) (Lupo, 2012), sia che essa venga ricondotta alla categoria delle "norme sulla normazione", e quindi a una sorta di meta-norma dotata di una prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio, idonea a imporle contenuto e limiti (Scaccia, 2012).

Le conclusioni richiamate con riguardo ai caratteri della legge di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. sono già state confermate dalla giurisprudenza costituzionale: nella sentenza n. 88 del 2014, ad esempio, la Corte afferma che la legge rinforzata può essere oggetto e, nel contempo, parametro nel giudizio di costituzionalità, perché essa è idonea ad imporre alle autonomie speciali i limiti all'indebitamento, la cui disciplina è espressamente riservata al suo ambito di competenza dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Vendendo alle modalità di determinazione dell'equilibrio di bilancio, occorre ricordare che quest'ultimo corrisponde all'obiettivo di medio termine, vale a dire al valore del saldo strutturale corretto agli effetti del ciclo economico, e, pertanto, secondo un percorso di determinazione differenziato per gli Stati membri (art. 3 della legge n. 243 del 2012). Sicché, il richiamo all'obiettivo di medio termine, e quindi il relativo percorso di individuazione, risulta sufficientemente differenziato da Stato a Stato, e da questo punto di vista, esso sembra garantire al sistema una certa elasticità, anche nel raffronto con la disciplina posta dall'originario art. 81 Cost.

È quindi soprattutto sul piano delle deroghe possibili all'equilibrio di bilancio che le norme mantengono la loro duttilità originaria; meno, sembra, sul piano della determinazione dell'equilibrio, su cui incide direttamente il vincolo europeo, incentrato sull'*output gap*, quale differenza tra il prodotto interno lordo effettivo e quello potenziale, che rischia di irrigidire eccessivamente il meccanismo di determinazione del vincolo.

A riprova degli elementi di elasticità che ancora fornisce il rinnovato quadro costituzionale, si può ricordare, ad esempio, che larga parte degli interventi contenuti nelle manovre finanziarie del Governo attualmente in carica sono state inquadrate nell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (disciplina degli eventi straordinari e scostamenti dagli obiettivi), cioè ricorrendo alla fattispecie che consente di ricondurre la crisi a quelle circostanze straordinarie idonee a giustificare deroghe all'equilibrio.

In altre parole, da un lato, il Governo ha già fatto ricorso alle deroghe consentite alla regola dell'equilibrio e, dall'altro, il Parlamento le ha costantemente approvate, votando atti bicamerali non legislativi a maggioranza assoluta, come prevedono gli artt. 81, secondo comma, Cost., e 6, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Nella specie, ciò è sinora accaduto in tre circostanze: in occasione dell'approvazione, rispettivamente, del Documento di Economia e Finanza del 2014, e delle Note di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, presentate nell'autunno del 2014 e del 2015.

Da questo punto di vista, le procedure richiamate consentono a Governo e Parlamento di individuare un percorso alternativo di rientro negli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quello originariamente previsto, che inevitabilmente si traduce in un elemento di elasticità, nella decisione di bilancio, sia pure nei limiti di quanto previamente concordato in sede europea, così consentendo scostamenti rispetto all'obiettivo a medio termine e quindi deroghe dall'equilibrio di bilancio come precedentemente determinato.

Più difficilmente inquadrabile nella stessa prospettiva appare il meccanismo di determinazione dell'equilibrio, a cui, in questa sede, è possibile fare soltanto un cenno, basato sull'*output gap*. Ciò non sembra però tanto riconducibile agli automatismi nella determinazione della regola dell'equilibrio, quanto piuttosto a un sistema in cui gli Stati membri dell'Unione, e in particolare quelli dell'Eurozona, hanno adottato *Fiscal rules*, tra l'altro, come il *Fiscal Compact*, spesso al di fuori del diritto dell'Unione. In altre parole, le difficoltà di allineamento ai suddetti vincoli che stanno incontrando alcuni Stati (tra cui l'Italia) non nascono tanto dall'inasprimento del vincolo di bilancio, ma dal fatto che analoghi vincoli e percorsi di rientro sono stati adottati dagli altri Stati, così limitando la realizzazione di politiche alternative, rispetto a quel vincolo determinato in maniera esogena secondo differenziali matematici.

5. Dal “vecchio” al “nuovo” parametro: la giustiziabilità della regola dell'equilibrio

Presi in esame alcuni profili centrali del disegno riformatore e del relativo processo di attuazione, con particolare riferimento all'estensione del vincolo di bilancio agli enti territoriali e alle regole di determinazione dell'equilibrio, occorre ora soffermarsi sul profilo della giustiziabilità dei rinnovati parametri costituzionali.

L'analisi non può che muovere dal raffronto tra l'originario e il vigente art. 81 Cost., ricostruendo il passaggio dalla difficile giustiziabilità della copertura finanziaria delle leggi – l'unico precetto vigente nell'originario quadro costituzionale – alla sindacabilità delle nuove regole introdotte dalla riforma del 2012.

Si è già detto che, vigente l'originario art. 81 Cost., l'unica regola effettivamente cogente era costituita dal principio della copertura finanziaria delle leggi. Ciò è tanto più confermato se soltanto si pensa che la storia delle riforme della legge di contabilità, costantemente “doppiate” sul versante dei regolamenti parlamentari per “razionalizzare” la decisione di bilancio tra Governo e Parlamento, è costantemente orientata a scorporare determinate decisioni di spesa, che precedentemente albergavano nelle “altre” leggi, per collocarle nella legge finanziaria prima, e in quella di stabilità poi, in quanto sottoposte a un più stringente obbligo di copertura (Rivosecchi, 2007).

Anche la Corte costituzionale ha incontrato consistenti difficoltà, fino alla giurisprudenza sopra richiamata, nel garantire la giustiziabilità del quarto comma dell'81 Cost.; sicché l'unica effettiva sanzione, in riferimento a quel precetto costituzionale, era probabilmente costituita – come si è detto – dal potere di rinvio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, il cui uso, non a caso, è stato spesso motivato sul difetto di copertura finanziaria.

D'altro canto, occorre ricordare che i pochi e ristretti spiragli aperti dalla giurisprudenza costituzionale circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità per la scoperta finanziaria delle leggi non sono stati mai percorsi con troppa convinzione dal giudice contabile. Il riferimento è, soprattutto, alla nota sentenza n. 226 del 1976, che aveva consentito l'accesso alla giustizia costituzionale della Corte dei conti operante in sede di controllo preventivo sugli atti del Governo. Tale via di accesso non è mai stata praticata, così contribuendo a ridurre l'effettiva giustiziabilità della regola in parola. Si tratta di un aspetto indubbiamente critico, in quanto esprime un'opportunità – successivamente ribadita da altre pronunce della Corte costituzionale (cfr., ad esempio, sentenza n. 384 del 1991) – non adeguatamente sfruttata, che avrebbe potuto allargare le strette dell'accesso in via incidentale per impugnare le leggi viziate per difetto di copertura finanziaria.

Al fine di completare il quadro circa l'accesso in via incidentale, bisogna altresì rammentare che la Corte costituzionale ha invece costantemente negato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio delle altre funzioni di controllo. È interessante tenere presente questo orientamento giurisprudenziale soprattutto in relazione alla difficoltà di censurare le norme statali che stabiliscono vincoli di indebitamento agli enti territoriali. Basti richiamare alla mente il tentativo della Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, che sollevò questione di legittimità costituzionale delle norme sul patto di stabilità interno allora vigente, dichiarata inammissibile dalla Corte, poiché, in quella sede, non è riconosciuta la legittimazione del giudice *a quo* (sentenza n. 37 del 2011). Quella richiamata è quindi una delle zone franche nel controllo di costituzionalità rispetto alle norme statali che impongono limiti di indebitamento agli enti territoriali (ad esempio: Conti, 2012).

Sicché, guardando all'accesso in via incidentale, dal momento che la giurisprudenza costituzionale continua a negare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo e che i pochi spiragli aperti non sono stati adeguatamente sfruttati dal giudice contabile, l'unica via di accesso alla giustizia costituzionale continua ad essere rappresentata dal giudizio di parifica della Corte dei conti, il quale, però, sconta il limite di assicurare la sindacabilità delle leggi soltanto a consuntivo dell'esercizio finanziario (Scaccia, 2012).

Nondimeno, tale procedimento, in cui la Corte dei conti raffronta i risultati del rendiconto con le entrate e le spese contenute nella legge di bilancio, deliberando con le garanzie della giurisdizione contenziosa, ha rappresentato l'unica sede idonea a sollevare questioni per violazioni dell'art. 81 Cost. Ciò, in una prima fase, soltanto per i bilanci dello Stato e delle autonomie speciali, per i quali è da tempo previsto il giudizio di parifica (sentenze n. 244 del 1995 e n. 213 del 2008). Negli ultimi anni, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge

n. 174 del 2012 sui “nuovi” controlli finanziari, il procedimento è stato esteso anche alle regioni a statuto ordinario. Pertanto, le Sezioni regionali della Corte dei conti, in talune circostanze, hanno sollevato questioni in via incidentale, più di quanto accadesse in passato, e la Corte costituzionale ha già potuto sindacare, ad esempio, la legge di assestamento della Regione Piemonte, giungendo a significative declaratorie di incostituzionalità (sentenze n. 181 del 2015 e n. 10 del 2016).

Occorre infine ricordare che, anche nel giudizio in via principale, che dovrebbe meglio consentire il controllo delle leggi statali, i ricorsi, pur ammontando a circa due terzi delle questioni complessivamente sollevate in riferimento all’art. 81 Cost., hanno avuto ad oggetto quasi sempre leggi regionali (salvo pochi casi: cfr. sentenza n. 1 del 1966), tanto nella prima fase della giurisprudenza costituzionale (dalla sentenza n. 30 del 1959 alla sentenza n. 123 del 1975), quanto – ancor di più – negli anni della crisi (sentenze n. 359 del 2007; n. 386 del 2008; n. 70, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 68 e n. 106 del 2011; n. 70, n. 260, n. 131 e n. 309 del 2012; n. 181 del 2015; n. 10 del 2016). Ciò perché, come si è detto, l’art. 81 Cost., costituisce, assieme all’art. 117, terzo comma, Cost., il principale parametro di controllo del vincolo di bilancio e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Guardando all’impatto dei rinnovati parametri costituzionali, come ridefiniti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, sulla giustiziabilità della regola dell’equilibrio, occorre anzitutto osservare che la Corte costituzionale, nella fase di transizione tra il vecchio e il nuovo testo, doveva anzitutto sciogliere il nodo in merito all’applicazione del parametro nei giudizi in cui era lamentata la lesione dell’art. 81 Cost. Si è infatti visto come, per effetto dell’art. 6 della stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, e dell’art. 21, comma 3, della legge n. 243 del 2012, l’applicazione della regola dell’equilibrio dei bilanci, pur essendo la riforma costituzionale entrata in vigore nel 2014, è stata posposta al 1° gennaio 2014 e, per gli enti territoriali, al 2016.

Nelle more dell’applicazione delle nuove regole, la Corte costituzionale si è trovata a dover definire giudizi in cui era evocato a parametro l’originario art. 81, quarto comma, Cost., in luogo del vigente art. 81, terzo comma, Cost. Al riguardo, bisogna ricordare che quest’ultimo appare maggiormente rigoroso del primo, in quanto espressamente riferito ai “nuovi o maggiori oneri” che comporta l’entrata in vigore della legge – in luogo delle “nuove o maggiori spese” – alla copertura dei quali cui il legislatore deve “provvedere”, con termine, quindi, maggiormente cogente rispetto all’“indicare” della versione originaria. L’applicazione del parametro costituzionale sopravvenuto avrebbe pertanto comportato un’interpretazione più restrittiva dell’obbligo di copertura, tale da riconoscerci un vincolo di natura quantitativa alle scelte di Governo e Parlamento.

Tra l’altro, alla stregua della sempre maggiore incidenza, sotto il profilo quantitativo, assunta dai ricorsi promossi dallo Stato avverso leggi regionali per difetto di copertura finanziaria, nel corso del 2012 e del 2013 – vigente, cioè, ancora l’originario quarto comma dell’art. 81 Cost. – sono state promosse numerose questioni di costituzionalità. Per quanto la recente giurisprudenza costituzionale sull’obbligo di copertura consenta di attenuarne le differenze sostanziali tra i due parametri, quantomeno ai fini dell’esito dei giudizi, in quanto anche l’originario art. 81, quarto comma, Cost. è stato ripetutamente interpretato in senso re-

strittivo, resta tuttavia da osservare che dietro tale scelta si esprime una presa di posizione rispetto alla natura del vincolo – sostanziale o procedurale – posto dalla norma costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi. Ben diverse, infatti, sarebbero le conseguenze. Utilizzare come parametro il testo sopravvenuto, avrebbe infatti significato riconoscere nel difetto di copertura finanziaria delle leggi impugnate la violazione di una norma sostanziale della Costituzione, e quindi ammettere che l'art. 81 Cost. non prevede tanto un vincolo di natura procedurale, quanto veri e propri limiti di contenuto al governo dei conti pubblici, atteso che, per i vizi formali della legge, non si può determinare l'incostituzionalità sopravvenuta (per tutti: Zagrebelsky – Marcenò, 2012).

L'opzione alternativa – applicare comunque l'originario art. 81, quarto comma, Cost. come parametro, a prescindere dalla rinnovata disposizione costituzionale sopravvenuta – avrebbe invece significato adottare una linea ricostruttiva maggiormente coerente con la natura riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina largamente maggioritaria alla norma costituzionale originaria sull'obbligo di copertura (Onida, 1969; Bartole, 1979; Brancasi, 1985; De Ioanna, 1993; *contra*, Boggetti, 1995 e 1997): quella di fonte sulla produzione finalizzata a conformare i processi decisionali tra Governo e Parlamento sotto il profilo della consapevolezza dei loro effetti sulle finanze pubbliche (Rivosecchi, 2007).

La Corte costituzionale, nelle pronunce rese tra il 2012 e il 2013, mediante le quali vengono definiti i giudizi di legittimità costituzionale non affronta espressamente il nodo in parola, confermando l'applicazione del parametro originario sull'obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.), in quanto evocato in quei giudizi, ma sorretto dall'interpretazione più rigorosa, per la quale esso mira ad assicurare “il tendenziale pareggio di bilancio e la stabilità della finanza pubblica” (sentenze n. 70, n. 115 e n. 309 del 2012; n. 51 del 2013, peraltro sulla scorta di quanto affermato già nella sentenza n. 213 del 2008). Tutto ciò si è inevitabilmente riflesso in un'interpretazione dell'obbligo di copertura nella prospettiva del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio oggi vigente.

Per concludere sulla giustiziabilità del rinnovato parametro costituzionale, sembra che l'introduzione della regola dell'equilibrio finisca per spostare la natura del vizio della legge in contrasto con il vigente art. 81 Cost. da procedurale, come poteva ritenersi la violazione del rispetto dell'obbligo di copertura, a sostanziale, in quanto espressione di un contrasto con norme costituzionali che impongono limiti di contenuto al governo dei conti pubblici. E ciò tanto più in ragione dello “svolgimento” dei principi costituzionali da parte della legge rinforzata, la quale, rinviando ai vincoli posti dal diritto dell'Unione, finisce per integrare il parametro costituzionale sull'equilibrio, quale elemento di maggiore rigidità. Ciò amplia considerevolmente il parametro di giudizio della Corte costituzionale: orientamento, peraltro, già “anticipato” dalla giurisprudenza costituzionale summenzionata, in quei giudizi definiti, come si è detto, guardando ai “nuovi” parametri sul vincolo di bilancio, pur essendo evocato l'originario art. 81 Cost.

Ciò consente di mutare il bilanciamento degli interessi, per effetto dell'ingresso, nel giudizio di costituzionalità, dell'art. 81 Cost. in ogni potenziale ipotesi di squilibrio di bilancio. Per esempio, la sentenza n. 10 del 2015 – con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della c.d. *robin tax*, della norma, cioè, che prevedeva un prelievo “addizionale”

all'imposta sul reddito delle società petrolifere che avessero conseguito una certa soglia di ricavi, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. – non sembra tanto criticabile per la limitazione della retroattività della declaratoria di incostituzionalità, essendo possibile, a certe condizioni, come già da tempo sostenuto in dottrina, graduare nel tempo gli effetti di una sentenza di accoglimento (per tutti: Silvestri, 1993), quanto per l'ingresso dell'art. 81 Cost. nel giudizio di bilanciamento. Ciò che convince meno, infatti, è il passaggio della motivazione in cui la Corte afferma che una pronuncia di accoglimento "secco" avrebbe determinato uno squilibrio di bilancio e, conseguentemente, "una manovra finanziaria aggiuntiva", di talché quest'ultima sarebbe necessariamente ricaduta sulle "fasce più deboli", determinando ulteriori e irragionevoli disparità di trattamento (sentenza n. 10 del 2015, punto n. 8 del "Considerato in diritto") (ad esempio: Padula, 2015).

Per concludere, direi che la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha indubbiamente determinato un considerevole ampliamento del parametro nel giudizio di costituzionalità, quando però la Corte aveva già ripetutamente affermato che le leggi che pregiudicano gli equilibri di bilancio, e, negli anni più recenti, anche le leggi di bilancio, sono sindacabili alla stessa stregua delle altre. La giurisprudenza costituzionale, in realtà, ha sempre posto con estrema chiarezza questi principi di diritto, che, dopo la sentenza n. 1 del 2014, valgono – sia detto per inciso – anche per le leggi elettorali, inclusa quella politica, per fare un parallelismo con altre leggi rispetto alle quali parte della dottrina parimenti dubitava della possibilità di sottoporle al controllo di costituzionalità.

Basti pensare alla sentenza n. 260 del 1990, in cui la Corte costituzionale ha chiaramente affermato, in epoca non sospetta, in quanto ben lontana dalla crisi, che l'equilibrio di bilancio è un valore, e che tutte le disposizioni in contrasto con esso sono censurabili al fine di scongiurare il rischio della formazione di una zona franca dal controllo di costituzionalità; affermazione, quest'ultima, recentemente ribadita dalla sentenza n. 10 del 2016.

Quello che sarebbe necessario evitare è che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventino un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione.

Un cenno, infine, alla questione centrale delle sentenze "che costano". Prescindendo dal pur rilevante profilo della quantificazione degli oneri e degli strumenti preventivi a disposizione della Corte, anche con riguardo alla necessità di meglio sfruttare i poteri istruttori, non sempre adeguatamente valorizzati (cfr. già Groppi, 1997), si potrebbe riprendere la distinzione tra sentenze che comportano una spesa perché estendono benefici, sulle quali il vincolo di bilancio deve incidere in senso limitativo, per una doverosa applicazione degli artt. 3 e 81 Cost., e sentenze che determinano oneri finanziari perché, nel rimuovere la legge incostituzionale, danno esecuzione a principi costituzionali violati (per tutti: Carlassare, 2013): basti pensare, ad esempio, alla sentenza n. 70 del 2015. Precludere alla Corte una soluzione di quest'ultimo tipo, in ragione dell'art. 81 Cost. – affermando, cioè, che la disposizione in contrasto con una norma costituzionale non può essere dichiarata costituzionalmente illegittima, perché l'effetto della declaratoria di incostituzionalità sarebbe incompatibile con il vincolo di bilancio determinato dal quadro macroeconomico e da ragioni di politica di governo dei

conti pubblici – significherebbe chiedere alla Corte di abdicare alla propria funzione principale e, in definitiva, di avvalorare un'impropria concezione della Costituzione (Salerno, 2015).

In conclusione, è nella giustiziabilità della regola dell'equilibrio e nella connessa questione delle eventuali sentenze di spesa, che sembra sempre più esprimersi, oggi, il ruolo della Corte costituzionale come organo di chiusura del sistema. Il Giudice delle leggi è infatti costantemente chiamato ad assicurare il controllo sul rispetto della regola dell'equilibrio sul piano tanto dei rapporti tra Governo e Parlamento, quanto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo, stante, tra l'altro, l'ormai pacifica sindacabilità delle leggi di bilancio, statali e regionali.

Stando ai rinnovati parametri costituzionali, la Corte sembra oggi chiamata a "regolare" l'ingresso dell'art. 81 Cost. nel giudizio di bilanciamento. È proprio nell'esercizio di queste delicate funzioni che, a volte, gli orientamenti possono sembrare più lontani di quanto non si rivelino effettivamente. Sembra dimostrarlo, ad esempio, il raffronto tra le sentenze n. 10 e n. 70 del 2015, più volte ritenute espressione di orientamenti indubbiamente divergenti del Giudice delle leggi (Barbera, 2015; Morrone, 2015b).

Nondimeno, con riguardo alla sentenza n. 70 del 2015, anche a prescindere da ogni valutazione circa la rispondenza a determinati obiettivi di giustizia sociale del taglio dei trattamenti pensionistici disposto dalla norma censurata, occorre ricordare che il blocco della rivalutazione degli stessi era limitato soltanto a un biennio, sicché la Corte ben difficilmente avrebbe potuto differire nel tempo gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, secondo quanto precedentemente disposto con la sentenza n. 10 del 2015.

L'auspicio è che, in attesa che il legislatore completi la disciplina del contenuto della legge di bilancio, contemperando l'interesse costituzionale al rispetto dell'equilibrio con gli altri principi costituzionali, la giustiziabilità dei rinnovati parametri costituzionali possa garantire equità e diritti.

6. Indicazioni bibliografiche

Antonini L. (2014), *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 2014, 15 ss.

Barbera A. (2015), *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, n. 2/2015.

Bartole S. (1979), *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. Branca, tomo II, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979.

Belletti M. (2014), *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2014, 85 ss.

Bergonzini C. (2014), *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

Bifulco R. (2013), *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in *Crisi economica e trasformazioni della di-*

menzione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale, a cura di R. Bifulco e O. Roselli, Giappichelli, Torino, 2013, 139 ss.

Bilancia F. (2014), *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 20/2014.

Bin R. (2001), *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001.

Bin R. (2015), *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione* (8 luglio 2015), in www.forumcostituzionale.it.

Bognetti G. (1995), *La costituzione economica italiana*, Il Ed., Milano, Giuffrè, 1995.

Bognetti G. (1997), *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La costituzione economica*, Atti del Convegno, Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997

Brancasi A. (1985), *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.

Brancasi A. (2010), *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, il mulino, Bologna, 2010, 347 ss.

Brancasi A. (2011), *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 452 ss.

Brancasi A. (2012a), *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* (10 gennaio 2012), in www.forumcostituzionale.it.

Brancasi A. (2012b), *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.

Brancasi A. (2014), *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss.

Buzzacchi C. (2015), *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.

Capuano Davide A. – Griglio E. (2014), *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli, Torino, 2014, 227 ss.

Carlassare L. (2013), *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2013.

Chessa O. (2016), *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016.

Conti G.L. (2012), *Mantenere nel tempo il valore del giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011, a cura di C. Decaro – N. Lupo – G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino, 2012, 31 ss.

- Crisafulli V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- De Ioanna P. (1993), *Parlamento e spesa pubblica*, il mulino, Bologna, 1993.
- Di Plinio G. (1998), *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998.
- Guazzarotti A. (2016), *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione ai tempi della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- Groppi T. (1997), *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997.
- Luciani M. (1990), voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990.
- Luciani M. (1996), *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.
- Luciani M. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC 2011 "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana", Torino, 28 ottobre 2011, in *Dir. soc.*, n. 4/2011.
- Luciani M. (2014), *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, Giuffrè, Milano, 2014, 1 ss.
- Lupo N. (2006), *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, vol. II, Artt. 55-100, Utet, Torino, 2006, 1579 ss.
- Lupo N. (2012), *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis – N. Lupo – G.M. Salerno – G. Scaccia, Jovene, Napoli, 2012, 89 ss.
- Lupo N. – Rivosecchi G. (2016a), *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, 2016, 113 ss.
- Lupo N. – Rivosecchi G. (2016b), *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, a cura di C. Bergonzini – S. Borelli – A. Guazzarotti, Napoli, Jovene, 2016, 113 ss.
- Maestro Buelga G. (2012), *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*, in *Dir. soc.*, 2012, 669 ss.
- Morrone A. (2015a), *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, 591 ss.
- Morrone A. (2015b), *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2015.
- Padula C. (2015), *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in www.federalismi.it, n. 19/2015.
- Pajno S. – Rivosecchi G. (2016), *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2/2016, 49 ss.

Piccirilli G. (2008), *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost.*, 2008, 789 ss.

Rivosecchi G. (2005), *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. It.*, 2005, 899 ss.

Rivosecchi G. (2007), *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

Rivosecchi G. (2012a), *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, n. 3/2012.

Rivosecchi G. (2012b), *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 2335 ss.

Rivosecchi G. (2013), *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2, 2013, 457 ss.

Rivosecchi G. (2014), *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2014, 156 ss.

Rivosecchi G. (2015a), *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in "Legislazione governativa d'urgenza" e crisi, Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale – Unitelma Sapienza – Roma 18 settembre 2014, a cura di R. Calvano, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 119 ss.

Rivosecchi G. (2015b), *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 375 ss.

Rivosecchi G. (2016a), *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, n. 1/2016.

Rivosecchi G. (2016b), *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, tomo III, Giappichelli, Torino, 2016, 1963 ss.

Rivosecchi G. (2016c), *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), in "Studi e interventi", www.issirfa.cnr.it.

Salerno G.M. (2015), *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in www.federalismi.it, n. 10/2015.

Santoro P. (2013), *Manuale di Contabilità e di finanza pubblica*, VI Ed., Maggioli, San Marino, 2013.

Scaccia G. (2011), *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Aracne, Roma, 2011, 127 ss.

Scaccia G. (2012), *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di di V. Lippolis – N. Lupo – G.M. Salerno – G. Scaccia, Jovene, Napoli, 2012, 211 ss.

Silvestri G. (1993), *Intervento*, 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, Giuffrè, Milano, 1993, 77 ss.

Tosato G.L. (2014), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Giuffrè, Milano, 2014, 95 ss.

Zagrebelsky G. – Marcenò V. (2012), *Giustizia costituzionale*, il mulino, Bologna, 2012.