



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# **Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”**

Incontri sulla giurisprudenza costituzionale

Torino, marzo-giugno 2019

**A cura di Matteo Losana  
e Valeria Marcenò**

**Introduzione di Nicolò Zanon**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO  
19/2020

*Comitato scientifico dei Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*

Manuela Consito, Francesco Costamagna , Eugenio Dalmotto, Riccardo de Caria, Edoardo Ferrante, Domenico Francavilla (coordinatore), Valerio Gigliotti, Matteo Losana, Valeria Marcenò, Lorenza Mola, Luciano Olivero, Francesco Pallante, Margherita Salvadori, Giovanni Torrente

# Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”

Incontri sulla giurisprudenza costituzionale

Torino, marzo-giugno 2019

*a cura di*

Matteo Losana e Valeria Marcenò

Introduzione di Nicolò Zanon



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino con fondi FFABR 2017

La presente opera è stata sottoposta a revisione da parte di una Commissione di Lettura di docenti del Dipartimento nominata dal Comitato Scientifico della Collana in conformità al Regolamento delle pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

*Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche". Incontri sulla giurisprudenza costituzionale*, a cura di Matteo Losana e Valeria Marcenò

© 2020 - Università degli Studi di Torino  
Via Verdi, 8 – 10124 Torino  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

ISBN: 9788875901691

Prima edizione: Dicembre 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

# Indice

Presentazione <i>di Matteo Losana e Valeria Marcenò</i>	7
Introduzione <i>di Nicolò Zanon</i> Su alcune questioni e tendenze attuali intorno alla motivazione delle decisioni della Corte costituzionale, tra forma e sostanza	21
<i>Francesca Biondi</i> Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”: la materia elettorale	31
<i>Luca Imarisio</i> Declinazioni della ragionevolezza e paradigmi di coerenza nella giurisprudenza costituzionale in materia elettorale	49
<i>Guido Rivosecchi</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia della finanza pubblica	65
<i>Marcello Cecchetti</i> La Corte costituzionale davanti alle “questioni tecniche” in materia di tutela dell’ambiente	93
<i>Cristina Videtta</i> Le questioni tecniche nel diritto dell’ambiente secondo la Corte costituzionale. Profili problematici	115

<i>Serena Sileoni</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia tributaria	131
<i>Enrico Marella</i> Argomenti tradizionali e contemporanei nella giurisprudenza costituzionale in materia tributaria	147
<i>Antonio Iannuzzi</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: materie con rilevanza tecnico-scientifica	163
<i>Silvio Troilo</i> Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia sanitaria	183
<i>Barbara Gagliardi</i> Il sindacato del giudice costituzionale sull’organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute	203
<i>Elena Malfatti</i> Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale	225
<i>Jörg Luther</i> Per una “cultura dell'istruttoria”	257
Notizie sugli Autori	263

## Come decide la Corte costituzionale dinanzi a questioni “tecniche”: la materia della finanza pubblica

SOMMARIO: 1. Il crescente rilievo della dimensione economico-finanziaria nella giurisprudenza costituzionale. – 2. La Corte davanti al “fatto” costituito dall’incidenza delle questioni sul bilancio: i poteri istruttori e la valutazione di impatto finanziario. – 3. Il rilievo assunto dall’equilibrio di bilancio in motivazione: le pronunce che definiscono giudizi in cui l’art. 81 Cost. è evocato a parametro. – 4. (*Segue*) Le pronunce sugli atti normativi di politica economico-finanziaria e il superamento della discrezionalità del legislatore. – 5. (*Segue*) Decisioni a contenuto finanziario e tutela dei diritti sociali, anche con riguardo alle relazioni tra Stato e Regioni. – 6. La valutazione di impatto finanziario nel *decisum*. – 7. Quali tecniche decisorie di fronte alle questioni di finanza pubblica?

### 1. *Il crescente rilievo della dimensione economico-finanziaria nella giurisprudenza costituzionale*

Come risulta da una sommaria disamina delle sentenze depositate negli ultimi anni, la Corte costituzionale si trova sempre più frequentemente a ragionare di “finanza pubblica” anzitutto perché il “fatto” economico-finanziario entra in misura crescente nelle questioni di legittimità costituzionale. Quando la Corte è chiamata a pronunciarsi su scelte del legislatore che attengono alle risorse pubbliche, nel giudizio di costituzionalità subentra un dato fattuale che ha natura prettamente economico-finanziaria in quanto rinvia al “quantum”, cioè all’effettiva incidenza della decisione dell’organo di giustizia costituzionale sul bilancio pubblico.

Nell’economia del presente lavoro, non è certo possibile ripercorrere i diversi percorsi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale negli ormai articolati “filoni” di pronunce sulla finanza pubblica, né dare conto di tutte le tecniche decisorie e dei criteri argomentativi utilizzati dalla Corte. È quindi necessario selezionare temi e questioni nell’ambito di una giurisprudenza assai articolata al fine di tracciare alcune coordinate circa le soluzioni elaborate dal Giudice delle leggi.



Occorre anzitutto precisare che tanto l'originaria previsione della copertura finanziaria (art. 81, quarto comma, Cost.), quanto le disposizioni costituzionali vigenti, in cui tale regola è rafforzata dal principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81, commi primo e terzo, Cost.) non si applicano *direttamente* alle sentenze della Corte costituzionale. A tale conclusione si giunge muovendo, anzitutto, da argomenti testuali e logico-sistematici perché l'art. 81 Cost. è riferito agli organi politici, come indica anche la *sedes materiae* prescelta (Titolo I, Sezione II, "La formazione delle leggi"), mentre le decisioni della Corte rimangono quelle di un giudice, sicché gli equilibri finanziari non potrebbero essere opposti ai terzi per limitarne i diritti<sup>1</sup>. Al Parlamento e al Governo è imposto l'obbligo di garantire la copertura *ex ante*, assicurando, cioè, l'adeguata quantificazione e il conseguente finanziamento degli oneri necessari contestualmente all'atto del disporre<sup>2</sup>. Di ciò è sempre stato ben consapevole lo stesso legislatore, atteso che nella legge di contabilità è sempre stata prevista una norma rivolta a prevedere che Governo e Parlamento adottino le misure necessarie per fronteggiare le sentenze onerose<sup>3</sup>. In prospettiva non dissimile, la legge n. 87 del 1953, sulla costituzione e sul

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

2. Cfr. M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, 58; A. PIZZORUSSO, *Intervento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 348 s.

3. Cfr. l'art. 7, comma 7, della legge n. 362 del 1988, il quale già rimetteva agli organi politici le misure da adottare in caso di sentenze onerose; principio ora previsto dall'art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, che così dispone: «Il Ministro dell'economia e delle finanze allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. *La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri*, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (cors. ns.). Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Giuffrè, Milano, 2014, 46; nonché V. FERRANTE, *La Corte costituzionale e le questioni con rilevanza economica*, in *La Corte costituzionale e l'economia*, Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi, a cura di M. Massa, Vita e Pensiero, Milano, 2018, 56 s.

funzionamento della Corte, e i regolamenti parlamentari hanno previsto una specifica disciplina rivolta ad assicurare il “seguito” in Parlamento delle sentenze della Corte costituzionale al fine di assicurare gli adempimenti necessari<sup>4</sup>, e, presumibilmente, fronteggiare anche i conseguenti oneri finanziari.

È stato però da tempo osservato che la dichiarazione di incostituzionalità avente ad oggetto una legge nella parte in cui, ad esempio, non estende un determinato beneficio costituzionalmente dovuto, determinata, cioè, dalla mancanza di una disposizione di legge corrispondente che deve assicurare l’obbligo della copertura, determinerebbe un’estensione degli impegni di spesa, con il rischio di creare un’incostituzionalità sopravvenuta, quale effetto congiunto della legge e della pronuncia di incostituzionalità, in contrasto con il precetto dell’equilibrio<sup>5</sup>. All’osservazione da ultimo richiamata potrebbe replicarsi che l’art. 81 afferma, ora come in origine, l’obbligo della *previa* copertura, per il quale il legislatore è tenuto a garantire l’adeguata quantificazione degli oneri e a provvedervi *in via preventiva*: all’atto dell’entrata in vigore della legge<sup>6</sup>.

Nondimeno, anche ammettendo, per quanto sopra detto, che l’art. 81 Cost. non sia rivolto alle sue decisioni, la Corte non può comunque non tenerne conto essendo tenuta a tutelare il principio di costituzionalità nella sua interezza, ivi incluso il precetto della copertura finanziaria<sup>7</sup>, tanto più in forza della formulazione riformata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto il c.d. pareggio di bilancio<sup>8</sup>. In altre parole, il Giudice delle leggi è tenuto a garantire una tutela sistemica dei diversi principi costituzionali che si trovano tra loro in rapporto di integrazione reciproca, dovendo in essi necessariamente includere l’equilibrio di bilancio<sup>9</sup>.

4. Cfr. l’art. 30, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 e gli artt. 108 reg. Cam. e 139 reg. Sen.

5. Secondo la tesi di G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 110 s.

6. Così, M. LUCIANI, *Art. 81 della Costituzione e decisioni della Corte costituzionale*, cit., 58; ID., *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 46.

7. Sull’inviolabilità dei limiti fissati dalle norme di copertura finanziaria, cfr. già E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Giappichelli, Torino, 1991, 9.

8. Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e le questioni con rilevanza economica*, in *La Corte costituzionale e l’economia*, cit., 32.

9. In linea generale, cfr., in particolare, sentt. n. 264 del 2012, punto 5.4 del “Considerato in diritto”; n. 85 del 2013, punto n. 9 del “Considerato in diritto”. In specifico riferimento all’art. 81 Cost., cfr. sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016, ove la Corte, riprendendo

Il punto è capire che cosa significhi “tenere conto” dell’art. 81 Cost.: come individuare, cioè, le modalità e i limiti all’ingresso del parametro in parola nel giudizio di costituzionalità. Dal diverso fondamento ontologico ravvisabile tra diritti fondamentali ed equilibrio finanziario discende che i primi non sono bilanciabili con il secondo, trattandosi di entità disomogenee<sup>10</sup>. Il bilanciamento deve essere realizzato tra diversi principi e diritti costituzionali, mentre il fine ultimo del soddisfacimento dei diritti non può essere posto sullo stesso piano dei mezzi delle risorse finanziarie necessarie a conseguirlo<sup>11</sup>. Ciò significa che l’esigenza di garantire i diritti a prestazione deve prevalere sull’equilibrio di bilancio, ma, come più volte precisato dalla Corte, essa è condizionata dalle scelte attuative del legislatore attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato con gli altri interessi costituzionalmente apprezzabili, tenuto conto dei limiti oggettivi in relazione alle disponibilità organizzative e ai mezzi di provvista<sup>12</sup>; scelte comunque sindacabili secondo canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

Per lo stesso ordine di ragioni l’equilibrio di bilancio può assumere rilievo nelle pronunce dei Giudici costituzionali che sono condizionate dalle ripercussioni finanziarie quando queste ultime rischiano di pregiudicare la sostenibilità nel tempo dei diritti stessi<sup>13</sup>. Non è facile però

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

10. Cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, il Mulino, Bologna, 2018, 250.

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

12. Esemplicativa la sent. n. 455 del 1990, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; conformemente, tra le tante, sentt. n. 218 e n. 304 del 1994; n. 27 del 1998; n. 200 del 2005; n. 203 del 2016, punto n. 8 del “Considerato in diritto”.

13. In questa prospettiva, per una recente lettura del principio di sostenibilità dei diritti, cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costi-*

comprendere fino a che punto l'argomento da ultimo richiamato possa espandersi sino a limitare l'effettività della tutela dei diritti costituzionali e sino a che punto la Corte possa conseguentemente richiamarlo per elaborare determinate tecniche decisorie. È presumibile che esso debba riferirsi alla sostenibilità nel tempo dei diritti delle generazioni *presenti* poiché l'ordinamento non conosce forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, sicché i c.d. diritti delle generazioni future non possono entrare nel giudizio di bilanciamento con i diritti delle generazioni presenti, trattandosi di materiali eterogenei (questi ultimi certi, i primi indefinibili e indeterminati)<sup>14</sup>.

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

In realtà, l'emergenza economica entra come elemento presupposto in molte decisioni della Corte spesso orientandone il "verso": si pensi alle numerose pronunce che hanno respinto le censure avverso i frequenti e

*tuzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, *passim*, spec. 197 ss. Per una prima affermazione della responsabilità giuridica intergenerazionale, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008; nonché i contributi contenuti nel volume *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli, 2008.

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

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

corposi provvedimenti legislativi di contenimento della spesa pubblica e di consolidamento dei conti pubblici, dettati dai vincoli che discendono dal diritto dell'Unione europea.

Uno dei punti di ricaduta più significativi di questi orientamenti della giurisprudenza costituzionale è rappresentato dall'ord. n. 17 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri sollevato da un gruppo parlamentare di opposizione in relazione alla posizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento del Governo con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge di bilancio per il 2019. In disparte ogni considerazione circa gli argomenti addotti per negare che sussistessero i requisiti sotto il profilo oggettivo ai fini dell'ammissibilità del conflitto, per quanto qui rileva la Corte ha negato che la riduzione dei tempi dell'esame parlamentare, effetto della necessità di rideterminare i saldi complessivi della manovra economico-finanziaria a seguito della «lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea», integrasse «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità»<sup>16</sup>. In altre parole: l'elemento “presupposto” alla decisione, costituito dagli obblighi finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>17</sup>, determina l'esigenza di modificare i contenuti della manovra sotto la «pressione del tempo», per riprendere le parole della Corte, e implica, conseguentemente, «un'ampia modificazione del disegno di legge [di bilancio] iniziale» e la compressione dell'*iter legis*<sup>18</sup>.

Le pronunce richiamate dimostrano come l'incidenza immediata e diretta del “fatto” economico-finanziario nelle decisioni della Corte segua molteplici e complessi itinerari assumendo ad esempio rilievo: quan-

16. Ord. n. 17 del 2019, punti n. 4.4 e n. 4.5 del “Considerato in diritto”.

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

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

do l'art. 81 Cost. è evocato a parametro nel giudizio di costituzionalità avente ad oggetto leggi statali o, molto più spesso, leggi regionali; quando la Corte deve pronunciarsi su controversie tra enti dotati di autonomia finanziaria o sulle forme e i modi di esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica; o, infine, quando la Corte adotta pronunce che “costano” (ad esempio le sentenze c.d. additive di prestazione) o, all'opposto, minimizza l'impatto finanziario delle proprie decisioni, sino ad utilizzare la tecnica della rimodulazione degli effetti temporali delle pronunce<sup>19</sup>.

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

In questa prima fase, le scelte impositive e allocative del legislatore costituivano un limite al sindacato della Corte e fornivano spesso il presupposto di decisioni di inammissibilità, mentre, successivamente, il sindacato di costituzionalità diviene maggiormente stringente con l'introduzione dei canoni della ragionevolezza, proporzionalità e razionalità delle scelte finanziarie quali limiti della discrezionalità del legislatore, sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle disposizioni di legge impositive, allocative e redistributive, pur nei limiti segnati dai caratteri della decisione di bilancio come la più politica delle decisioni.

In questa prospettiva, la Corte ha progressivamente sviluppato ed utilizzato tecniche decisorie particolari in relazione alla legislazione economico-finanziaria di volta in volta sottoposta al suo vaglio.

Tra i possibili criteri di classificazione del copioso materiale giurisprudenziale in cui rileva sotto diverso e vario profilo la dimensione

19. Cfr., in particolare, sent. n. 10 del 2015.

economico-finanziaria, la soluzione qui di seguito privilegiata è quella di seguire la struttura delle sentenze della Corte costituzionale, in cui dalla narrazione del fatto, si passa all'esposizione della motivazione e quindi del dispositivo. Ciò potrebbe consentire di meglio comprendere come la Corte decide davanti a questioni "tecniche" di finanza pubblica.

In questa prospettiva, possiamo anzitutto distinguere le pronunce in cui i profili finanziari rilevano "in fatto", quelle in cui l'incidenza della dimensione economico-finanziaria assume particolare rilievo nella motivazione e, infine, quelle in cui la valutazione di impatto finanziario influisce direttamente sul *decisum* ed "entra" nel dispositivo.

Quanto alle prime, ci si riferisce, in particolare, alle decisioni rese in esito all'esercizio di poteri istruttori strumentali alla valutazione di impatto finanziario della questione di legittimità costituzionale.

Tra le decisioni in cui i profili finanziari rilevano "in diritto", vale a dire nella motivazione, si possono invece ricomprendere anzitutto quelle che definiscono giudizi in cui l'art. 81 Cost. è espressamente evocato a parametro, tenendo conto che la Corte muove sempre dal parametro nella determinazione della questione anche al fine di delimitare l'ambito della stessa. In questa categoria si possono includere le pronunce aventi ad oggetto atti normativi di politica economico-finanziaria di Governo e Parlamento, nelle quali in motivazione rilevano considerazioni circa la natura finanziaria della scelta operata dal legislatore. A questo stesso secondo gruppo si possono ricondurre le decisioni a contenuto finanziario in relazione alla tutela dei diritti (soprattutto sociali), quando, cioè, l'equilibrio di bilancio viene a condizionare, sia pure in vario modo, la garanzia costituzionale dei diritti stessi. Guardando al contenzioso degli ultimi anni ciò si è verificato soprattutto nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non dobbiamo infatti dimenticare che dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alle Regioni<sup>20</sup>; sicché, di fronte a questioni soltanto apparentemente "tecniche", di contabilità pubblica, si pone, in realtà, il delicato problema di assicurare l'adeguatezza delle risorse finanziarie regionali al soddisfacimento di questi diritti.

L'ultima categoria di pronunce è rappresentata da quelle in cui i profili finanziari rilevano nel *decisum*. Si tratta delle decisioni in cui la valutazione dell'impatto finanziario dell'accoglimento ha indotto la Corte a

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

differire nel tempo gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. Il punto di massima estensione di tale orientamento è rappresentato dalla sent. n. 10 del 2015, con la quale la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della c.d. *Robin Tax* (addizionale all'imposta sul reddito delle società che operano nel settore petrolifero), rivendica esplicitamente il potere di rimodulazione degli effetti ed estende la clausola di irretroattività della pronuncia al giudizio *a quo*<sup>21</sup>, rescindendo così il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio di costituzionalità<sup>22</sup>.

In relazione a quest'ultima tipologia di decisioni, si pone poi il problema di assicurare alla Corte un'adeguata informazione preventiva degli effetti che esse potrebbero produrre e, conseguentemente, la scelta degli organi a cui eventualmente affidare la quantificazione e la valutazione di impatto finanziario delle pronunce stesse. Al riguardo, a parere di chi scrive è possibile ipotizzare la reintroduzione nell'ambito dell'organizzazione dello stesso organo di giustizia costituzionale di una struttura permanente rivolta alla elaborazione di dati e stime in via preventiva alla decisione, come già a suo tempo previsto, o rafforzare l'utilizzo di organismi esterni di controllo della finanza pubblica (su tutti: Corte dei conti e Ufficio parlamentare di bilancio), sia pure soltanto mediante il ricorso ai *poteri istruttori* di cui è dotata la Corte stessa.

## 2. *La Corte davanti al "fatto" costituito dall'incidenza delle questioni sul bilancio: i poteri istruttori e la valutazione di impatto finanziario*

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

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

22. Come rilevato per primo da M. BIGNAMI, *Cenni sugli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità in un'innovativa pronuncia della Corte costituzionale* (18 febbraio 2015), in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).



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

Nei rari casi in cui il Giudice delle leggi ha fatto ricorso ai propri poteri istruttori formali (si contano 94 ordinanze istruttorie adottate dal 1956 ad oggi, in rapporto alle oltre 20.000 decisioni)<sup>23</sup>, circa un terzo delle ordinanze hanno ad oggetto questioni finanziarie. Da questo punto di vista, il ricorso ai poteri istruttori è finalizzato a ricostruire il "contesto" economico-finanziario in cui la norma censurata si inserisce e ha trovato applicazione o a valutare l'impatto finanziario di una eventuale pronuncia di accoglimento.

È interessante notare che nei giudizi introdotti in via incidentale la percentuale delle ordinanze istruttorie aventi ad oggetto questioni finanziarie è molto più rilevante (15 su 47 ordinanze in totale) di quella delle ordinanze istruttorie in materia finanziaria adottate nei giudizi instaurati in via principale (2 soltanto su un totale di 23 ordinanze adottate). Ciò si spiega anzitutto alla luce dei caratteri del giudizio in via incidentale come giudizio indisponibile alle parti in cui la Corte, anche nella materia della finanza pubblica, ha fatto più frequente ricorso ai poteri istruttori, rispetto ai giudizi in via principale in cui essa, come si desume sempre più spesso dalla lettura delle sentenze degli ultimi dieci anni, può fare accertamenti esaminando i bilanci dello Stato e delle Regioni, o può rivolgersi direttamente alle parti anche durante le udienze al fine di ottenere dati e informazioni rilevanti<sup>24</sup>.

In secondo luogo, la tendenza richiamata si giustifica in ragione di una sorta di presunzione che vige nel giudizio in via principale sulle questioni finanziarie, per la quale, ai fini dell'ammissibilità della questione, ricade sulla Regione ricorrente l'onere di provare con adeguata documentazione finanziaria l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle norme impugnate, di svolgere le funzioni ad essa attribuite<sup>25</sup>.

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

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

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

3. *Il rilievo assunto dall'equilibrio di bilancio in motivazione: le pronunce che definiscono giudizi in cui l'art. 81 Cost. è evocato a parametro*

Il dato economico-finanziario così puntualmente individuato in punto di fatto dalla Corte costituzionale può influenzare la motivazione della sentenza.

Muovendo dai casi in cui l'art. 81 Cost. è evocato a parametro nel giudizio di legittimità costituzionale, occorre ricordare che la Corte ha emesso complessivamente circa 380 pronunce in cui è stato evocato a parametro l'art. 81 Cost. e più dei due terzi sono state rese per definire giudizi instaurati in via principale. Ciò dimostra che il principio della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio impatta più direttamente sui rapporti tra enti territoriali che sulle relazioni intersoggettive<sup>26</sup>. In altri termini, le "strette" dell'accesso in via incidentale, specie in punto di rilevanza delle disposizioni contenute nella legislazione finanziaria, si riflettono sulla scarsa giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, anche se negli ultimi anni si registra una maggiore "apertura" del Giudice delle leggi in favore dell'ammissibilità di questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., soprattutto per l'esigenza di assicurare il parallelismo tra funzioni e risorse degli enti sub-statali, e, quindi, l'adeguato finanziamento dei servizi sociali nella perdurante crisi economico-finanziaria<sup>27</sup>. A tale risultato si è giunti anche per il maggiore "attivismo" delle Sezioni regionali della Corte dei conti a presidio dell'equilibrio di bilancio non soltanto in sede di giudizio di parificazione<sup>28</sup>, ma anche in sede di controllo<sup>29</sup>, sia pure sempre in relazione a leggi regionali, dopo che, invece, era stata per lungo tempo assai poco sfruttato l'accesso alla giustizia costituzionale prefigurato dalla sent. n. 226 del 1976 sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di

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

27. Cfr., ad esempio, sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

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

29. Sent. n. 18 e n. 105 del 2019.

controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e dell'amministrazione statale<sup>30</sup>.

La tendenza da ultimo richiamata si manifesta, però, sempre nella definizione di giudizi di costituzionalità che hanno ad oggetto leggi regionali. Soltanto 2 delle circa 100 dichiarazioni di illegittimità costituzionale pronunciate dalla Corte per violazione dell'art. 81 Cost. avevano ad oggetto disposizioni di legge statale. Sicché l'art. 81 Cost., specie negli ultimi anni, assieme ai parametri costituzionali sul coordinamento della finanza pubblica e il consolidamento dei conti pubblici (artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 119 Cost.), ha operato prevalentemente come meccanismo di controllo statale dei bilanci regionali<sup>31</sup>. Lo Stato ha dapprima assicurato limiti e vincoli alla spesa delle proprie amministrazioni, estendendoli a quelle regionali e locali sotto forma di principi di coordinamento finanziario e di equilibrio "dinamico" della finanza pubblica (inteso, cioè, non soltanto in senso statico, per cui ogni misura di spesa è soggetta all'obbligo della previa copertura, ma anche su un arco pluriennale, tra un esercizio finanziario e quello successivo), e, successivamente, ha impugnato davanti alla Corte costituzionale le leggi regionali per contrasto con l'art. 81 Cost., assicurando in tal modo un penetrante sindacato sulle forme di illegittimo ampliamento della capacità di spesa della legge regionale<sup>32</sup>.

30. Sul punto, cfr. già L. PALADIN, *Intervento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 281; nonché R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, 16 s. In disparte le questioni sollevate negli ultimi anni dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in relazione a leggi regionali, sul versante statale la sent. n. 226 del 1976 ha avuto un solo "seguito" nella sent. n. 384 del 1991, con la quale è stata dichiarata ammissibile (e fondata) la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge che disponeva interventi a favore degli enti delle partecipazioni statali, sollevata dalla Corte dei conti in sede di controllo nel corso del procedimento sull'ammissione al visto e alla registrazione di un decreto del Ministro del tesoro concernente variazioni allo stato di previsione della spesa dello stesso ministero.

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

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

4. (Segue) *Le pronunce sugli atti normativi di politica economico-finanziaria e il superamento della discrezionalità del legislatore*

Molto spesso, però, la Corte elabora strategie argomentative e talvolta ricorre a peculiari tecniche decisorie in relazione a questioni inerenti all'equilibrio di bilancio o, più indirettamente, alla finanza pubblica anche quando l'art. 81 Cost. non è evocato a parametro.

Osservando in senso diacronico la giurisprudenza costituzionale, deve essere sottolineato come, trovandosi a scrutinare sempre più spesso disposizioni contenute nella legislazione economico-finanziaria, la Corte, in una prima fase, abbia adottato un numero cospicuo di decisioni di inammissibilità, richiamandosi frequentemente alla discrezionalità del legislatore, e utilizzando in tal modo la tecnica decisoria in parola al fine di salvaguardare lo spazio lasciato impregiudicato dalla norma costituzionale evocata a parametro. In altri termini: gli atti normativi di politica economica erano sostanzialmente rimessi alle scelte discrezionali del legislatore, trattandosi di decisioni a contenuto massimamente politico.

Agli stessi fini, sempre in questa prima fase della sua attività, la Corte ha spesso utilizzato un'ulteriore tecnica decisoria, richiamandosi all'impossibilità di adottare pronunce "a rime obbligate" e affermando che la norma censurata ben poteva rientrare nella pluralità di soluzioni attuative tollerate dalla norma parametro. In tal modo, la Corte ha valorizzato la responsabilità politica quale motore delle scelte economico-finanziarie, riconoscendo, dunque, ampia discrezionalità, con l'unico limite del necessario rispetto dell'obbligo della previa copertura finanziaria *ex art. 81, quarto comma, Cost.*, per le leggi che comportassero nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio pubblico<sup>33</sup>. La soluzione, di per sé corretta, è ben presto apparsa insoddisfacente in quanto determinava decisioni di inammissibilità in relazione a situazioni normative che la stessa Corte sembrava ritenere incostituzionali, ma che, in caso di pronunce di fondatezza, avrebbero determinato maggiori alterazioni degli equilibri finanziari<sup>34</sup>.

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

34. Al riguardo, di vero e proprio «paradosso di pronunce di inammissibilità [...] per eccesso di fondatezza» ha parlato V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 36. Critico nei confronti delle richiamate decisioni di inammissibilità per discrezionalità del legislatore anche R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, cit., 187 s.

Tale originario *self-restraint* era tra l'altro determinato da due elementi ostativi allo sviluppo di un più incisivo sindacato sulle scelte impositive, allocative e redistributive espresse dalla legge di bilancio e, più in generale, dalla legislazione tributaria e finanziaria: l'uno rappresentato da quanto sopra detto circa la valorizzazione della discrezionalità legislativa, e l'altro dai perduranti retaggi della teoria della legge di bilancio come legge meramente formale, per i quali tale atto soltanto formalmente poteva ascriversi alla categoria delle fonti di rango primario, rappresentando, in realtà, un "conto" presentato dal Governo al Parlamento, che, una volta approvato, diventava espressione di scelte politiche insindacabili<sup>35</sup>.

In questa prima fase, la giurisprudenza costituzionale era quindi ancora influenzata dalla teoria formale-sostanziale, da cui seguiva la distinzione tra la legge di bilancio, intesa come sede in cui stabilire gli equilibri finanziari e pertanto rivolta a perseguire l'interesse finanziario, e le leggi di spesa, rivolte invece a garantire i diritti costituzionali e gli altri interessi di volta in volta costituzionalmente apprezzabili<sup>36</sup>. 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 lato, le normali leggi non dovevano pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli<sup>37</sup>.

Non per questo, però, la legge di bilancio poteva ritenersi una legge meramente formale: anzitutto perché la teoria formale-sostanziale non era 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, non potendosi perpetuare alcuna distinzione tra leggi mera-

35. Sul punto, cfr., per tutti, R. GNEIST, *Legge e bilancio. Controversie costituzionali in base alla crisi del governo prussiano del marzo 1878*, in R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Giuffrè, Milano, 1997, 3 ss., spec. 84 ss.

36. Per un approfondimento, cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 399 ss. e 761 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, 273 ss.; ID., *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, 351 ss.

37. Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, 115 ss. e 161 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 222 ss.

mente formali e “altre” leggi, atteso che ciascuna delle due tipologie assume una propria capacità innovativa nel disporre<sup>38</sup>; e, in secondo luogo, per la semplice considerazione che la legge di bilancio, lungi dallo svolgere una funzione di mero “contenitore” rispetto alla legislazione sostanziale, aveva già assunto un contenuto piuttosto articolato, soprattutto sul piano delle modificazioni quantitative apportate, essendo in essa contenuti capitoli di spesa non sorretti “a monte” da autonome leggi di spesa<sup>39</sup>.

Nondimeno, nella giurisprudenza costituzionale il superamento definitivo della teoria della legge di bilancio come legge meramente formale è avviato soltanto con la sent. n. 70 del 2012, con la quale la Corte ha per la prima volta dichiarato incostituzionali alcune disposizioni contenute in una legge (regionale) di bilancio che assicuravano un fittizio equilibrio mediante la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non giuridicamente accertato<sup>40</sup>, e definitivamente realizzato con la sent. n. 10 del 2016, con la quale la Corte ha affermato che le leggi di bilancio «producono effetti novativi dell’ordinamento» ed esprimono «scelte allocative di risorse» e, in quanto tali, sono assoggettate al sindacato di costituzionalità<sup>41</sup>.

Andando per ordine, un primo punto di svolta della giurisprudenza costituzionale è rappresentato dalla sent. n. 260 del 1990, in cui la Corte ha affermato che il valore costituzionale dell’equilibrio finanziario non può più costituire presupposto per decisioni di inammissibilità che si richiamino alla discrezionalità legislativa e che esso invece rappresenta un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali.

Più di recente, con le sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016, la Corte è tornata a chiarire i limiti del sindacato di legittimità costituzionale relativo alle scelte allocative e di politica economica operate dal legislatore, censurando, proprio sotto il profilo del canone della ragionevolezza e

38. Cfr., per tutti, cfr. F. MODUGNO, voce *Legge in generale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 900 ss., spec. 901 (in specifico riferimento al rigetto della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale).

39. In questa prospettiva, cfr. S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, art. 76-82, *La formazione delle leggi*, tomo II, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 245 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 53 s.

40. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSACCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 2335 ss.

41. Cfr. sentt. n. 188 del 2015, spec. punto n. 2 del “Considerato in diritto” e n. 10 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

della proporzionalità, parte delle leggi regionali piemontesi di bilancio per il 2013 e per il 2014, che avevano apportato una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle province ad invarianza di funzioni ad esse affidate, per la violazione, tra l'altro, dell'art. 3 Cost., in quanto l'irragionevole e sproporzionata riduzione dei trasferimenti determina una riduzione dei servizi sociali<sup>42</sup>.

In estrema sintesi, si può riconoscere che un esame, per quanto sommario, della giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione economico-finanziaria conferma l'impressione che l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto in una prima fase dalla Corte al legislatore abbia subito un graduale e progressivo temperamento attraverso il ricorso ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza in senso strumentale.

5. (Segue) *Decisioni a contenuto finanziario e tutela dei diritti sociali, anche con riguardo alle relazioni tra Stato e Regioni*

Se di fronte alla legislazione di politica economica la Corte tende a esercitare un sindacato limitato, rispetto alla legislazione finanziaria che incide sui diritti sociali essa è fuoriuscita dallo schema tipico "valorizzazione della discrezionalità, salvo il limite della ragionevolezza", per sviluppare tecniche di giudizio e percorsi argomentativi più articolati e incisivi al fine di tutelare il nucleo "essenziale" o "incomprimibile" dei diritti che determina una spesa costituzionalmente necessaria<sup>43</sup>. A questa stessa conclusione si potrebbe giungere sia aderendo alla teoria assoluta del contenuto del diritto, che ne individua una soglia invalicabile op-

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

43. Nella giurisprudenza costituzionale più recente, cfr., ad esempio, sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018, ove la Corte ha affermato la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). Sul punto, v. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018 e n. 197 del 2019, punti n. 3.1, n. 3.2 e n. 3.3 del "Considerato in diritto".

ponibile alla discrezionalità del legislatore<sup>44</sup>, sia privilegiando la teoria relativa del contenuto minimo/essenziale, che tende a determinare tale contenuto nel giudizio di bilanciamento<sup>45</sup>. Infatti, il nucleo essenziale del diritto deve ritenersi costituzionalmente garantito o *a priori* in quanto indisponibile al legislatore o *a posteriori* in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento. In questa seconda evenienza, però, si pone il problema dell'eventuale bilanciamento del diritto a prestazione considerato con l'equilibrio di bilancio.

In altre parole, la tecnica del bilanciamento come individuazione del contenuto minimo-essenziale ha determinato oscillazioni nella giurisprudenza costituzionale, poiché è la Corte stessa a stabilire fin dove, di volta in volta, debba estendersi il nucleo essenziale del diritto che può quindi essere utilizzato sia per estendere sia per limitare la tutela. Tale orientamento si manifesta negli argomenti e nelle tecniche a cui ricorre la Corte per decidere questioni sui diritti “costosi”, utilizzati sia per censurare sia per “salvare” la legislazione che realizza il bilanciamento tra tutela del diritto ed equilibrio finanziario<sup>46</sup>.

Negli anni in cui si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati, dopo aver affermato che la tutela

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

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

46. In questo senso, ad esempio, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, 122 ss.; ID., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Jovene, Napoli, 2015, 164; G. AZZARITI, *La crisi economica come parametro nei giudizi di costituzionalità*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino, 2017, 387 s.



dei diritti a prestazione è condizionata dall'organizzazione e dai mezzi di provvista<sup>47</sup>, la Corte ha progressivamente spostato i termini del controllo sul bilanciamento realizzato dal legislatore in favore dell'equilibrio di bilancio, valorizzando l'argomento delle risorse disponibili<sup>48</sup>. Se guardiamo all'esempio maggiormente significativo costituito dalla tutela della salute, il diritto "costoso" per eccellenza, il Giudice delle leggi ha affermato che l'obiettivo della tutela dei diritti sociali può porsi in bilanciamento con il valore della sostenibilità finanziaria, anche quale «necessario presupposto della continuità dell'intervento pubblico nel settore», poiché «il dissesto ulteriore e perdurante del sistema porrebbe in pericolo la stessa ulteriore azione pubblica di tutela della salute»<sup>49</sup>; sicché, sia pure

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

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

49. In questo senso si può collocare la giurisprudenza costituzionale sul controllo sul bilanciamento tra diritti e risorse: ad esempio, con riferimento al diritto alla salute, dalla sent. n. 416 del 1995 (da cui sono tratte le espressioni virgolettate) alle sentenze della Corte sui piani di rientro dal disavanzo sanitario: cfr., ad esempio, sentt. n. 193 del 2007; n. 94 del 2009; n. 40, n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 123 e n. 163 del 2011; n. 227 del 2015; n. 14 e n. 106 del 2017; n. 199 del 2018. L'orientamento particolarmente restrittivo della giurisprudenza costituzionale ha progressivamente spostato l'istituto in parola dalla tutela dei diritti all'equilibrio di bilancio, non consentendo, la richiamata giurisprudenza, alle Regioni sottoposte a piano di rientro di: attivare o prorogare funzioni inerenti alla gestione del servizio di elisoccorso di carattere sanitario (sentt. n. 320 del 2008; n. 32 del 2012); istituire registri tumori e centri per le cure oncologiche (sentt. n. 267 del 2010; n. 214 del 2012; n. 79 del 2013); assicurare la copertura integrale delle prestazioni riabilitative per anziani e disabili (sent. n. 123 del 2011); istituire nuovi enti nell'ambito del servizio sanitario regionale (sent. n. 131 del 2012); o, ancora, prevedere la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi con relativa assunzione di oneri ulteriori a carico del bilancio regionale per garantire un livello di assistenza aggiuntiva (sent. n. 104 del 2013); o, infine, accreditare strutture private per garantire il fabbisogno ospedaliero e incrementare le prestazioni aggiuntive (sent. n. 117 del 2018). La Corte ha ripetutamente censurato l'interferenza con l'attività del commissario *ad acta* per l'attuazione degli obblighi previsti dal piano anche nei termini di una mera «sovrapposizione potenziale», a prescindere, cioè, dall'esistenza di un effettivo contrasto (cfr., per tutte, sentt. n. 110 del 2014; n. 227 del 2015; n. 266 del 2016; n. 14, n. 106 e n. 190 del 2017; n. 117 del 2018). Avrebbe potuto essere invece precisato – seguendo più risalenti orientamenti della stessa giurisprudenza costituzionale (cfr., ad esempio, sent. n. 131 del 2012) – che l'effetto interdittivo sui provvedimenti legislativi o amministrativi regionali volti ad innalzare il livello di tutela dei diritti dovrebbe prodursi nella misura in cui questi ultimi risultino incompatibili con gli impegni assunti dalla Regione ai fini del risanamento economico-finanziario, verificandone preventivamente l'effettiva incidenza sul disavanzo. In altre parole, in caso di dimostrata disponibilità di ulteriori risorse regionali rispetto a

con i ricordati limiti, la Corte sembra giustificare la contrazione delle risorse in vista di obiettivi di lungo periodo.

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

Quanto, invece, alle tecniche di giudizio, la Corte si è da tempo orientata nel senso di minimizzare l'impatto delle proprie pronunce mediante: decisioni di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata; additive di principio, che dichiarano l'incostituzionalità dell'inerzia del legislatore bilanciando il diritto del singolo alla prestazione con l'equilibrio finanziario, che sarebbe pregiudicato da una pronuncia di accoglimento *erga omnes*; additive di meccanismo, che dichiarano l'incostituzionalità di discipline attuative di diritti sociali nella parte in cui non prevedono un meccanismo di computo delle erogazioni finanziarie disposte dal legislatore (adeguamento, innalzamento, perequazione).

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

Il problema del controllo sul bilanciamento tra diritti e risorse si pone in larga prevalenza per le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, laddove il giudizio di costituzionalità è calibrato

quelle necessarie a finanziare il piano di rientro, potrebbe essere superata la presunzione che, stando alla più rigorosa giurisprudenza costituzionale, preclude l'innalzamento del livello di tutela dei diritti: in questo senso, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che, dalla richiamata giurisprudenza costituzionale sui piani di rientro «ricava che una delimitazione o anche una riduzione delle prestazioni che sono al di sopra dei livelli essenziali non costituisce una loro violazione, ma al contrario, per una Regione sottoposta al Piano di rientro, costituisce un obbligo o un atto necessario, *che può essere evitato solo previa dimostrazione della sua inutilità*» (Cons. St., Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 604; cons. ns.).

sull'eguaglianza rispetto all'individuazione dei beneficiari del contenuto essenziale del diritto. Nondimeno, esso può sorgere anche nei rapporti tra Stato e Regioni limitatamente ai casi di mancata determinazione dei livelli essenziali da parte statale, consentendo in tal modo alla Regione di interferire – per così dire “al ribasso” – con il contenuto essenziale del diritto; o ai casi in cui, in ipotesi, il legislatore statale determinasse il livello essenziale del diritto al di sotto del suo nucleo essenziale, così pregiudicandone la stessa garanzia costituzionale per quanto rimesso alle competenze regionali.

Quanto alle risorse, quelle destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto, incluso nel livello essenziale, devono ritenersi indisponibili al legislatore, in quanto rivolte ad assicurare l'effettività del nucleo essenziale del diritto; quelle, invece, destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali devono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime e le seconde può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

In un sistema come il nostro, a finanza prevalentemente derivata, in cui, cioè, le risorse regionali ancora dipendono in larga parte dai trasferimenti erariali, deve essere inoltre considerato che le scelte allocative del legislatore rivolte a garantire i diritti sociali si inseriscono nell'“intreccio” delle relazioni finanziarie tra diversi enti territoriali.

La Corte costituzionale è quindi chiamata a controllare che i diritti, almeno nel loro nucleo essenziale, siano adeguatamente finanziati, perché «è la garanzia dei diritti incompressibili [intesa quale nucleo incompressibile] ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>50</sup>. Si tratta di un'affermazione molto netta e significativa, dopo anni di giurisprudenza costituzionale sui diritti finanziariamente condizionati, anche se occorre precisare – aspetto, questo, trascurato nei numerosi commenti alla sent. n. 275 del 2016 – che la Corte ha svolto le sue pregnanti motivazioni in relazione alla legge regionale, mentre, in altre pronunce, si è mostrata assai più cauta quando l'oggetto del giudizio era costituito da disposizioni di legge statale<sup>51</sup>.

50. Così, sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del “Considerato in diritto”.

51. Esemplicativa la vicenda relativa ai “tagli” al finanziamento delle funzioni provinciali disposti dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatta “salva”

In secondo luogo, la Corte deve controllare che nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali sia assicurato un adeguato finanziamento delle funzioni distribuite tra i diversi livelli territoriali di governo per l'erogazione delle prestazioni.

Quanto detto trova conferma nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha cercato di sviluppare soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come accadeva in passato, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche, per quanto qui soprattutto interessa, la certezza delle risorse costituzionalmente necessarie a garanzia dei diritti.

In particolare, la Corte ha tentato di preservare la necessaria stabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, muovendo dal principio di connessione tra funzioni e risorse, affermando: che la riduzione dei finanziamenti, quando incide sulle prestazioni e sui diritti, deve essere di carattere transitorio e temporaneo<sup>52</sup>; che le proroghe dei limiti al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento, perché le ricadute sui servizi erogati devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia piena consapevolezza e assunzione di responsabilità<sup>53</sup>.

In secondo luogo, secondo questi significativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, la capacità di erogare le prestazioni concernenti i livelli essenziali è diventato il parametro su cui misurare: a) quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei “tagli lineari” dei finanziamenti agli enti sub-statali<sup>54</sup>, nonché delle norme di c.d. autocoordinamento (con le quali viene rimesso alle Regioni, in sede di intesa in Conferenza, il riparto degli oneri annuali conseguenti alla riduzione della spesa complessiva unilateralmente fissata dallo Stato); b) quanto alle leggi regionali, la proporzionalità e la ragionevolezza delle scelte allocative delle Regioni a tutela dei diritti a prestazione, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compressa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento del diritto<sup>55</sup>. In altre parole, una volta determinati, i livelli

dalla Corte, nonostante gli incisivi riflessi sui diritti sociali: tra le tante, cfr. sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 del 2016, n. 205 del 2016; n. 84 del 2018.

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

53. Cfr., in particolare, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”.

54. Cfr., in particolare, sentt. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del “Considerato in diritto”; nonché n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.

55. Cfr., in particolare, sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.

essenziali indicano la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale e il finanziamento delle prestazioni in essa incluse deve ritenersi costituzionalmente vincolato, a meno di pregiudicare l'eguaglianza dei diritti che invece si è scelto di garantire.

In definitiva, l'esame della coerenza e della proporzionalità delle scelte distributive e allocative rispetto alle funzioni assegnate agli enti sub-statali si configura nei termini di un giudizio di ragionevolezza "strumentale".

## 6. *La valutazione di impatto finanziario nel decisum*

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

Si tratta delle c.d. decisioni di incostituzionalità differita, nelle quali la Corte pur individuando il momento in cui sorge il *vulnus* costituzionale, sposta in avanti il termine di decorrenza degli effetti delle sue pronunce, differendo il *dies a quo* nel dispositivo della decisione. Tale differimento, quindi, non è legato alla natura del vizio, quanto piuttosto a una valutazione discrezionale da parte della Corte stessa. Sono pronunce in cui l'uso nel dispositivo della formula «dal momento in cui» appare realmente manipolativo, anche se, sino alla sent. n. 10 del 2015, era sempre stato agganciato all'entrata in vigore di una nuova disciplina o al verificarsi di nuove condizioni di fatto. Tali pronunce sono pertanto riconducibili a decisioni di incostituzionalità sopravvenuta<sup>56</sup>.

Con la sent. n. 10 del 2015, invece, la Corte estende la clausola di irretroattività al giudizio *a quo* e rescinde così il nesso di pregiudizialità tra i due giudizi. Dichiarando costituzionalmente illegittima un'addizionale all'imposta sul reddito delle società (Ires) a carico di soggetti che abbiano conseguito per il periodo di imposta precedente un certo volume di ricavi e che operano nel settore petrolifero, la Corte ha accertato la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità in quanto la norma denunciata si traduce in una stabile

56. Cfr. sentt. n. 501 del 1988; n. 50 del 1989; n. 1 del 1991.

maggiorazione di imposta sull'intero reddito delle società, e, soltanto successivamente, ha effettuato un bilanciamento atipico, o, meglio, ha richiamato l'art. 81 Cost. per modulare gli effetti temporali del *decisum*, adottando una pronuncia di incostituzionalità differita con clausola di irretroattività.

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

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

Invece, in altre pronunce, come la sent. n. 70 del 2015, con la quale è stata dichiarata incostituzionale la norma sulla sospensione della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2012-2013, il Giudice delle leggi, pur richiamando le esigenze di contenimento della spesa perseguite dalla disposizione denunciata, ha adottato una pronuncia di accoglimento facendo prevalere nel bilanciamento il diritto alla previdenza<sup>57</sup>. Poiché la norma censurata in quel giudizio disponeva il blocco biennale della

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

rivalutazione delle pensioni (ed aveva quindi già esaurito i suoi effetti), la modulazione temporale degli effetti disposta dalle sentenze sopra richiamate non sarebbe stata tecnica utilizzabile. La Corte, semmai, avrebbe potuto minimizzare l'impatto della pronuncia con un'additiva di principio, rinviando al legislatore la determinazione delle pensioni di importo meno elevato per le quali far valere la rimozione del blocco della rivalutazione effetto del dispositivo di accoglimento<sup>58</sup>.

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

A tali fini, potrebbe essere anzitutto ripristinato l'apposito Ufficio per la valutazione delle conseguenze finanziarie delle pronunce già a suo tempo istituito nell'ambito del Servizio Studi (e successivamente soppresso), la cui attività di quantificazione degli oneri era funzionalmente dipendente dalla Presidenza della Corte e, quindi, collegata alla formazione del ruolo delle cause (o, in taluni casi, alla nomina del giudice relatore)<sup>59</sup>. Tale opzione è quella che appare maggiormente sintonica con i principi di autonomia e indipendenza che sorreggono l'organo di giustizia costituzionale. In alternativa, a parere di chi scrive l'utilizzo agli stessi fini di qualsiasi altro organo, *esterno* all'organizzazione della Corte, dovrebbe essere ricondotto nell'alveo dei poteri istruttori del Giudice delle leggi. Questa soluzione avrebbe anche il pregio di formalizzare la valutazione di impatto finanziario delle pronunce valorizzando il principio di collegialità dell'organo.

Deve essere in ogni caso sottolineato che le funzioni di garanzia del precetto dell'equilibrio affidate a organi di più recente istituzione, come l'Ufficio parlamentare di bilancio, sono rivolte nei confronti di Parlamento e Governo e rispondono a principi costituzionali e del diritto

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

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

dell'Unione europea che non sono sovrapponibili alla funzione di assicurare il primato della Costituzione in tutte le sue parti, a cui è invece chiamato l'organo di giustizia costituzionale. In altre parole, se la garanzia obiettiva della costituzionalità dell'ordinamento sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio non può fare premio sulla tutela dei diritti costituzionali, la Corte deve poter attivare *in autonomia* gli strumenti di valutazione di impatto finanziario delle proprie decisioni, rischiando altrimenti di irrigidire le esigenze istruttorie e di introdurre forme di dipendenza funzionale da altri organi ai fini della quantificazione degli oneri delle pronunce stesse<sup>60</sup>.

60. Da questo punto di vista, anche a prescindere dal loro carattere “reattivo” rispetto a sentenze “di spesa” (non è certamente un caso che abbiano fatto seguito alla sent. n. 70 del 2015), non dissimile, peraltro, dalle reazioni parlamentari del passato, spesso fortemente critiche di fronte a importanti pronunce della Corte in materia finanziaria (basti pensare alle proposte di legge costituzionale presentate a seguito della sent. n. 226 del 1976, rivolte a limitare l'accesso incidentale della Corte dei conti in sede di controllo alla giustizia costituzionale), non convincono le proposte di legge rivolte a irrigidire l'istruttoria e, soprattutto, a istituzionalizzare il ricorso a organi “esterni” (Ufficio parlamentare di bilancio) ai fini della valutazione di impatto finanziario delle sentenze della Corte costituzionale (cfr., ad esempio, A.S. n. 1952, XVII legislatura, D.d.l. *Lanzillotta ed altri*). Per quanto apprezzabile l'intento di affrontare il tema, ormai imprescindibile, delle conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale affidando funzioni istruttorie a un consulente così qualificato, capace di fornire dati e stime degli effetti delle sentenze attendibili e politicamente “neutre” in forza della legittimazione tecnica del *Fiscal Council*, proposte di questo tipo rischiano di rivelarsi inutili o dannose: inutili, qualora intendessero utilizzare lo strumento delle ordinanze istruttorie per l'acquisizione di stime e dati finanziari che già, a diritto costituzionale vigente, è nella piena disponibilità dell'organo di giustizia costituzionale (come dimostrano l'istruttoria condotta in relazione alla sent. n. 188 del 2016 ai fini della valutazione di impatto finanziario delle norme statali che riservavano all'erario il maggior gettito dell'imposta municipale propria applicabile ai comuni e, da ultimo, l'istruttoria disposta *contestualmente* alla sent. n. 197 del 2019, anche *nei confronti* dello Stato, ai fini della verifica dell'effettivo finanziamento dei livelli di assistenza), o qualora si limitassero a consentire l'utilizzo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella valutazione di impatto finanziario (di cui la Corte può già disporre nell'esercizio dei *propri* poteri istruttori); dannose, qualora le richiamate proposte intendessero invece rendere necessaria e vincolante per l'organo di giustizia costituzionale la valutazione di impatto finanziario svolta da soggetti “esterni” perché tali proposte si porrebbero in contrasto con i principi di autonomia e indipendenza organizzativa e funzionale del Giudice delle leggi e con i caratteri del processo costituzionale (che presuppongono vincoli deboli alle esigenze istruttorie), rischiando, inoltre, di differenziare la posizione della Corte costituzionale da quella degli altri organi giurisdizionali quanto all'incidenza dell'equilibrio di bilancio sulle pronunce rese.



## 7. Quali tecniche decisorie di fronte alle questioni di finanza pubblica?

L'articolazione delle tecniche decisorie progressivamente sviluppate dalla Corte costituzionale di fronte alle questioni di finanza pubblica ha consentito di introdurre uno strumentario difficilmente immaginabile quando l'organo di giustizia costituzionale si era trovato ad affrontare i temi qui in esame.

Il rilievo assunto dalla dimensione finanziaria si è riflesso sulle diverse parti delle sentenze: dalla valutazione del "fatto finanziario" e della sua incidenza sulle questioni da decidere, all'ingresso dell'equilibrio di bilancio in motivazione nei diversi "filoni" della giurisprudenza costituzionale, alle decisioni a contenuto finanziario rispetto alla tutela dei diritti a prestazione e alle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, per giungere alla valutazione di impatto finanziario nel *decisum*.

L'analisi condotta dimostra come la Corte abbia tentato di elaborare strategie argomentative e arricchire il suo strumentario decisionale per assicurare il controllo di costituzionalità sulle scelte allocative e redistributive del legislatore e, in particolare, sul bilanciamento da esso realizzato tra diritti a prestazione ed equilibrio di bilancio. Nella perdurante crisi economico-finanziaria, poi, le tecniche decisorie stanno progressivamente rispondendo alla necessità di assicurare certezza e stabilità alle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, presupposto indefettibile per garantire l'effettività dei diritti la cui cura è affidata agli enti sub-statali.

In questa prospettiva, la Corte è ad esempio arrivata a combinare diverse tecniche decisorie per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, conseguentemente, per tutelare l'erogazione delle prestazioni sociali. Basti pensare che a decisioni di inammissibilità e a sentenze interpretative di rigetto possono fare seguito pronunce additive di principio, al fine di assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e dei diritti. Esemplificativa, al riguardo, la già richiamata vicenda dei "tagli" ai finanziamenti delle province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatti "salvi" dalla Corte sino alla sent. n. 137 del 2018 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali. In tale occasione, la Corte ha fatto ricorso a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedot-

to in via interpretativa dalle precedenti sentenze<sup>61</sup>. O, ancora, si pensi alle già richiamate pronunce sulle leggi regionali di bilancio piemontesi dichiarate incostituzionali perché non garantivano il finanziamento dei servizi sociali (sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016), rimettendo, in tal modo, la Corte al legislatore regionale la determinazione delle cifre da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie. Con tali pronunce, assimilabili a «particolarissime additive di principio»<sup>62</sup>, il Giudice delle leggi è giunto a dichiarare (rispettivamente, per i bilanci 2013 e 2014) l'incostituzionalità dell'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, del bilancio regionale «nella parte in cui non consent[er]e di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite [...] dalle [...] leggi regionali».

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

Muovendo da questa prospettiva, potrebbe sorgere l'interrogativo in merito all'utilizzo delle tecniche decisorie e argomentative sviluppate negli ultimi anni – secondo le quali, ad esempio, i “tagli” dei finanziamenti regionali sono ritenuti conformi a Costituzione soltanto nella misura in cui vengono comunque garantiti i livelli essenziali – al fine di sviluppare forme di controllo sulle scelte legislative di distribuzione delle risorse in relazione alle «*priorità costituzionali*»<sup>63</sup>.

A tali fini, l'analisi condotta conferma lo sviluppo di criteri argomentativi e di tecniche decisorie sempre più incisive rispetto alle scelte

61. Sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018. Sul punto, cfr. V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio* (4 dicembre 2018), in *Forumcostituzionale.it*, 6.

62. Così, F. PALLANTE, *Introduzione* a questo Seminario.

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

del legislatore. Al riguardo, deve essere però ribadito che il controllo di costituzionalità sull'impiego delle risorse rispetto alle "priorità" indicate dalla tavola dei valori costituzionali trova alcuni limiti di sistema. Tra i diritti e i valori costituzionali da bilanciare non può essere infatti riconosciuto alcun ordine gerarchico<sup>64</sup>, poiché all'interno di ciascuna norma costituzionale sui diritti è tracciabile un nucleo essenziale, ma non è ravvisabile alcuna scala di valori costituzionali. Ne consegue che le priorità allocative delle risorse non possono essere individuate in base a un predeterminato ordine di valori costituzionali, ma soltanto rispetto al nucleo essenziale dei diritti costituzionalmente garantiti che vengono in rilievo di volta in volta.

In fondo, non sono sfide nuove quelle che la Corte è chiamata oggi ad affrontare nel decidere questioni di finanza pubblica.

64. Cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 11 ss. e 170 ss.

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di dicembre 2020  
da Rubbettino print  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Il volume raccoglie gli atti relativi a un ciclo di incontri seminariali che si sono svolti, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, nella primavera del 2019. Il tema che attraversa i diversi contributi è quello della motivazione nelle decisioni costituzionali.

Nel tempo la struttura delle decisioni della Corte è diventata sempre più articolata. La complessità delle questioni che la Corte è chiamata a decidere e l'elevato tasso di "tecnicismo" che ormai caratterizza la gran parte delle questioni di legittimità costituzionale spinge (o costringe) i giudici costituzionali ad adottare motivazioni analitiche, trasformando la natura delle sue stesse pronunce, che diventano anch'esse sempre più tecniche e tendenzialmente rivolte a un uditorio specializzato. Il risultato – soprattutto nelle materie maggiormente permeabili ai "vincoli tecnici" – è un tendenziale appannamento del "tono costituzionale" delle questioni e, per riflesso, delle stesse sentenze costituzionali. Tutto ciò con il rischio di assistere a una trasformazione del ruolo del giudice delle leggi.

**Valeria Marcenò** (Torino 1972) è professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Torino. Tra le sue pubblicazioni: con Gustavo Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale* (il Mulino, 2018); *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia* (Giappichelli, 2013); *La neutralizzazione del potere giudiziario. Regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento* (Jovene, 2009).

**Matteo Losana** (Torino 1975) è professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Torino. Tra le sue pubblicazioni: *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale* (Giappichelli, 2015); *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea* (Jovene, 2010).

ISBN 978-88-7590-154-7



9 788875 901547

€ 20,00