

RIVISTA N°: 3/2012

DATA PUBBLICAZIONE: 18/09/2012

AUTORE: Guido Rivosecchi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

IL C.D. PAREGGIO DI BILANCIO TRA CORTE E LEGISLATORE, ANCHE NEI SUOI RIFLESSI SULLE REGIONI: QUANDO LA PAURA PREVALE SULLA RAGIONE

SOMMARIO: 1. La legge costituzionale n. 1 del 2012, il c.d. *Fiscal Compact* e le difficoltà dell'interprete: tra revisioni tacite ed espresse del parametro di giudizio sul rispetto del vincolo di bilancio. 2. La Corte gioca d'anticipo sul legislatore costituzionale? 3. Considerazioni conclusive sull'orientamento del Giudice delle leggi rispetto alle tendenze del legislatore (ordinario e costituzionale).

1. La legge costituzionale n. 1 del 2012, il c.d. *Fiscal Compact* e le difficoltà dell'interprete: tra revisioni tacite ed espresse del parametro di giudizio sul rispetto del vincolo di bilancio

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", è stata approvata in esito a un *iter* parlamentare della durata complessiva inferiore ai sette mesi, se si assume come momento di avvio la presentazione del disegno di legge del Governo (risalente al 15 settembre 2011) e nell'assenza pressoché assoluta di dibattito pubblico e confronto con la società civile: una specie di *record*, se comparato ai tempi e ai metodi che hanno costantemente caratterizzato le procedure di revisione costituzionale nel nostro ordinamento¹. Il dato – sia detto per inciso – contribuisce a fare giustizia di quella (crescente) corrente di pensiero che sempre più spesso lamenta la difficoltà di assicurare in tempi rapidi (e comunque adeguati) le esigenze di manutenzione e revisione costituzionale, e conferma piuttosto come l'art. 138 Cost. costituisca ben più labile presidio della rigidità costituzionale in presenza di un sistema elettorale maggioritario (o con premio di maggioranza) piuttosto che proporzionale².

Sono fin troppo note le vicende che hanno condotto a questi esiti di fronte all'andamento della crisi economico-finanziaria e alle manovre speculative sui debiti sovrani. Di qui, muove infatti la rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, che esprime la "reazione" delle istituzioni dell'Unione, nella misura in cui il legislatore comunitario (*rectius*: le istituzioni europee, in quanto il tentativo di ridefinire gli obiettivi parametrici si muove ormai prevalentemente al di fuori del diritto dell'Unione) torna continuamente sulla materia, in molti casi a distanza di pochi mesi o, addirittura, di poche settimane. Impressionante, tra l'altro, la rapidità degli interventi che si sono tradotti, in un anno circa, nel passaggio dal Patto Europlus, ai c.d. *Six Pack* e *Two Pack* – "pacchetti" di regolamenti e direttive comunitarie –, nonché, da ultimo, al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da venticinque dei ventisette Stati

¹ Non a caso di "revisione affrettata" parla A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* (10 gennaio 2012), in www.forumcostituzionale.it.

² In questa prospettiva, cfr., ad esempio, T. Groppi, Art. 138, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2728 s. Per un approfondimento sulle questioni di metodo e procedura nella revisione costituzionale, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesaurò")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010, 1221 ss.

membri (con l'esclusione di Gran Bretagna e Repubblica ceca). Si tratta di provvedimenti volti a garantire il rafforzamento dei vincoli di bilancio – sul piano del disavanzo e del debito – degli Stati membri e dei relativi strumenti di controllo, sia sotto forma di Trattati “paralleli”, esterni al diritto dell'Unione – al di là, quindi, delle stesse procedure di revisione modificate con il Trattato di Lisbona –, sia mediante i tradizionali strumenti a disposizione del legislatore comunitario (regolamenti e direttive)³.

Già in parte indagati paiono gli effetti che la legge costituzionale n. 1 del 2012 produrrà sul sistema delle fonti del diritto e sull'attività delle pubbliche amministrazioni, ormai largamente attratti in chiave europea – secondo un processo già da qualche tempo in atto nelle procedure di bilancio⁴ – al fine di garantire “l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”, come recita il nuovo art. 97, primo comma, Cost., premesso alle disposizioni vigenti dall'art. 2 della richiamata legge costituzionale.

Anche a prescindere da ogni altra considerazione attinente alla teoria economica in merito alla dubbia opportunità di un restringimento del vincolo di bilancio nei periodi di recessione⁵, per rimanere a considerazioni attinenti al piano del diritto costituzionale e della contabilità pubblica, ci si limita in questa sede a richiamare la diversità di valutazioni che ha suscitato l'intervento del legislatore costituzionale, nell'ambito di un articolato dibattito, in larga parte ospitato anche in questa *Rivista*⁶. Si è anzitutto lamentata la contraddittorietà tra il titolo della legge costituzionale, che si riferisce al “pareggio di bilancio”, e le relative disposizioni, che richiamano, da un lato, l’“equilibrio tra entrate e spese” (art. 81, primo e sesto comma, Cost. riformato) e, dall'altro, l’“equilibrio dei bilanci” (art. 97, primo comma, Cost. riformato)⁷. Si è poi segnalata l'ambiguità dei termini utilizzati: le “fasi avverse” e le “fasi favorevoli del ciclo economico”, di cui lo Stato deve tenere conto nell'assicurare l'equilibrio secondo il nuovo art. 81, primo comma, Cost., necessitano, ai fini della loro effettiva determinazione, di parametri che dovranno essere individuati nella legge di attuazione⁸. Ambigua risulta anche la formulazione della limitazione del ricorso all'indebitamento, di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. riformato, la quale, se riferita al saldo, consente di contrarre debito in via ordinaria per il finanziamento di spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto”. Essa risulta, però, come è stato osservato⁹, da un lato eccessivamente restrittiva, in quanto proprio i principi di sostenibilità intergenerazionale – spesso richiamati più o meno opportunamente – dovrebbero consentire il ricorso al debito soltanto per il finanziamento delle spese remunerative per le generazioni future, e, dall'altro,

³ Per un approfondimento (e per ulteriori indicazioni bibliografiche), cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, Relazione al Convegno “Costituzione e pareggio di bilancio”, tenutosi il 18 maggio 2012 alla Luiss Guido Carli, in corso di pubblicazione ne *Il Filangieri. Quaderno 2011*, Napoli, Jovene, 2012, reperibile al sito www.astrid.eu; G. Rivosecchi, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, Relazione al Convegno “Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica”, tenutosi il 26-27 aprile 2012 alla Facoltà di Economia dell'Università “La Sapienza” di Roma, i cui Atti sono in corso di pubblicazione da Jovene.

⁴ Cfr., ad esempio, G. Rizzoni, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto* (2/11/2011), in questa *Rivista*, n. 4/2011, spec. 7 ss.

⁵ Alla lettera del 28 luglio 2011, a firma di otto economisti emeriti o vincitori del premio Nobel (K. Arrow; P. Diamond; W. Sharpe; C. Schultze; A. Blinder; E. Maskin; R. Solow; L. Tyson), indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, e pubblicata, con il titolo *La lettera di 8 Nobel a Obama: “Contrari” a pareggio bilancio*, anche ne *l'Unità* del 12 agosto 2011, si oppongono, ad esempio, i teorici della *Public Choice* e della c.d. teoria dei giochi, che sostengono l'opportunità di irrigidire in vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio, sottraendole, almeno in parte, al decisore politico a fini di contenimento della spesa pubblica: cfr. J.M. Buchanan, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, Oxford, 1967; J.M. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, New York, 1977; J.M. Buchanan, *Deficits*, Oxford, 1987; H.G. Brennan – J.M. Buchanan, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, New York, 1981; nonché, per limitarsi al recente dibattito nel contesto italiano, G. Petretto, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, Relazione al Convegno Cesifin “Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale”, tenutosi a Firenze, 15 maggio 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.cesifinalbertopredieri.it. Per una critica, cfr. G. Pisauro, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, ivi.

⁶ Cfr., con diversità di approccio e conclusioni, A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio* (11/10/2011), in questa *Rivista*, n. 4/2011; I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari* (29/2/2012), in questa *Rivista*, n. 1/2012; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”* (17/4/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”* (8/5/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012; R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio* (5/6/2012), in questa *Rivista*, n. 2/2012.

⁷ Così, ad esempio, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea* (16 maggio 2012), in www.federalismi.it, n. 10/2012, 1.

⁸ Cfr., ad esempio, A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio*, cit., 2.

⁹ Da A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, 4 s.

eccessivamente permissiva, in quanto consente, ad esempio, di finanziare non soltanto il rinnovo del debito in scadenza, ma anche alcune ulteriori categorie di spese, come quelle finalizzate all'acquisizione di partecipazioni azionarie. Quanto invece alla possibilità di contrarre debito in deroga alle limitazioni ordinarie, non è affatto chiaro se le due condizioni poste dal nuovo art. 81, secondo comma, Cost. – che impongono di tenere conto degli “effetti del ciclo economico” e del “verificarsi di eventi eccezionali” – posto che risultano tutt'altro che chiarite le fattispecie, debbano necessariamente coesistere¹⁰, come sembrerebbe indicare l'uso della congiunzione copulativa “e” in luogo di quella disgiuntiva “o” – privilegiata invece dall'art. 3, paragrafo 3, lett. b), del *Fiscal Compact*, ai fini dell'individuazione delle “circostanze eccezionali” che giustificano deroghe rispetto ai rinnovati vincoli del Trattato¹¹ –, o sia possibile il ricorso all'indebitamento anche al verificarsi di una soltanto di esse. Ancora: vi è chi ha posto in rilievo la lesione del principio della parità tra Stati membri che comporterebbe l'adesione al *Fiscal Compact* (e la connessa revisione dell'art. 81 Cost.) – nell'ordinamento italiano condizione presupposta dall'art. 11 Cost. alla sottoscrizione di qualsiasi trattato limitativo della sovranità – in ragione della considerazione che l'art. 1, paragrafo 1, lett. d), del Trattato consentirebbe agli Stati membri che abbiano un debito pubblico inferiore alla soglia del 60 per cento del PIL di ricorrere ad ulteriori margini di disavanzo rispetto agli altri¹², con effetti, per la verità, sostanzialmente evidenti nell'ordinamento comunitario sin dal Trattato di Maastricht, nella misura in cui sono comunque impliciti margini di manovra ulteriori per gli Stati “virtuosi” rispetto agli obiettivi parametrici predeterminati. Altri hanno sottolineato la scelta di costituzionalizzare il concetto di “equilibrio” piuttosto che di “pareggio” al fine di garantire maggiore flessibilità nelle politiche di bilancio, rilevando comunque che in condizioni “normali” di crescita del PIL (pari all'1 per cento) il rispetto della regola del pareggio di bilancio sarebbe sufficiente ad assicurare anche la riduzione del debito¹³. Sul versante opposto, ci si è chiesti se sia ancora il caso di puntare sul tasso di crescita – comunque inferiore all'incremento dei tassi di interesse – ai fini del risanamento dei conti pubblici¹⁴, e sono stati sfatati luoghi comuni sulla connessione tra riduzione del debito e introduzione della regola del pareggio, nonché – soprattutto – sull'incidenza di quest'ultima sulla stabilità e sulla crescita¹⁵.

Guardando complessivamente al rapporto tra il *Fiscal Compact* e l'intervento del legislatore – su un piano attinente in senso stretto al diritto costituzionale – pare comunque di poter escludere – come invece è stato sostenuto¹⁶ – che la legge costituzionale n. 1 del 2012 introdurrebbe un vincolo addirittura più restrittivo del Trattato internazionale, configurandosi piuttosto come normativa di principio¹⁷, o “a maglie larghe”¹⁸, sufficientemente aperta quanto alle possibili modalità attuative sia nel senso del recepimento degli aspetti quantitativi – invero più puntuali – delineati dal *Fiscal Compact*, sia nel senso della facoltà di ricorrere a deroghe rispetto al principio di equilibrio. Sul punto, molto dipenderà dalla disciplina posta in essere dalla legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. nella nuova formulazione, ma è comunque indubbio che la costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio, se letta congiuntamente al profilo prescrittivo del nuovo art. 81, primo comma, Cost. – che impone di porre in essere politiche anticicliche –, non sia affatto sinonimo di pareggio ed anzi consenta, in determinati contesti, politiche in disavanzo¹⁹.

¹⁰ In questo senso, A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 5 s.

¹¹ Cfr. l'art. 3, paragrafo 3, lett. b), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria: “per ‘circostanze eccezionali’ si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine” (cors. ns.).

¹² Così, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 4 s.

¹³ Così, D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 2 s.

¹⁴ Cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, Relazione al 57° Convegno di Studi Amministrativi “Il federalismo alla prova dei decreti delegati”, tenutosi a Varenna il 22-23-24 settembre 2011, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.astrid.eu, 15 (del dattiloscritto).

¹⁵ In questo senso, le efficaci considerazioni di G. Pisauro, *Come funziona il Fiscal Compact (31/1/2012)*, in www.lavoce.info, il quale sottolinea come il percorso di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL imposto dal Trattato sia in realtà ben più agevole (nonché utile, nella prospettiva della crescita) rispetto al pareggio di bilancio.

¹⁶ Così, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 3; *contra*, D. Cabras, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 3.

¹⁷ R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione*, cit., 2 ss.

¹⁸ N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 17 (del dattiloscritto).

¹⁹ In questo senso, A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 3; *contra*, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 4, secondo il quale il nuovo art. 81 Cost. non consentirebbe, contrariamente al *Fiscal Compact*, politiche economiche in regime di seppur minimo disavanzo.

Alla luce di tentativi dell'interprete come si vede tutt'altro che univocamente orientati, ci si limita, in questa sede, a segnalare alcuni nodi problematici – riguardo al metodo e ai contenuti della revisione dell'art. 81 Cost. – in chiave introduttiva rispetto agli aspetti sui cui intende maggiormente soffermarsi il presente contributo, relativi alle potenziali torsioni del sindacato di costituzionalità sul rispetto del vincolo di bilancio, con particolare riferimento al livello regionale, già in larga parte anticipate dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia.

Anzitutto, sul piano del metodo, la legge costituzionale n. 1 del 2012 sembra, ancora una volta, invertire i termini della questione: finché la legittimazione delle istituzioni europee deriva dagli Stati e dalle Costituzioni nazionali, si dovrebbe partire dalla dottrina dei controlimiti rispetto alle cessioni di sovranità economico-finanziaria in favore dell'Unione e non viceversa misurare la compatibilità delle norme (costituzionali e non) di governo dei conti pubblici ai vincoli europei, tanto più quando questi sono posti da accordi paralleli stretti al di fuori dello stesso diritto dell'Unione. Non è un caso, ad esempio, che la Germania abbia aderito al Patto Europlus soltanto dopo aver approvato una revisione della Costituzione in senso compatibile con la rinnovata configurazione dei vincoli europei²⁰.

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il parlamento abbandona completamente la prospettiva richiamata non soltanto mediante la costituzionalizzazione di un vincolo di contenuto sotto forma di equilibrio di bilancio, ma soprattutto con la soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost.: la norma che subordina e impedisce alla legge di bilancio di modificare le altre leggi che ne vincolano il funzionamento. In effetti, viene così superata la distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, per come si desume(va) dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost. nella formulazione ancora vigente, finalizzati a perseguire rispettivamente l'interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche (mediante la legge di bilancio, che stabilisce gli equilibri finanziari generali) e gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela dei diritti costituzionali (mediante le leggi tributarie e di spesa, che, di volta in volta, ridefiniscono il titolo giuridico delle entrate e delle spese), in un sistema di condizionamento reciproco tra i due livelli. Da un lato, la legge di bilancio non può modificare le altre leggi (il che non significa che sia un atto meramente ricettizio, ma soltanto che può muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria); mentre le normali leggi non devono pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né devono compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli²¹.

Alle ambiguità già rilevate sia sul piano della teoria economica che su quello della terminologia giuridica impiegata dal legislatore costituzionale, si può aggiungere che l'interpretazione del rinnovato art. 81, secondo comma, Cost., è tutt'altro che univocamente orientata, sia riguardo alla natura degli atti che saranno posti in essere per l'attuazione della riforma, che ai loro contenuti. Dal primo punto di vista, anche se, nei commenti a prima lettura, interpretando il nuovo secondo comma in combinato disposto con il sesto, si è molto insistito sulle funzioni della legge rinforzata ai fini dell'individuazione del contenuto della legge di bilancio, non sembra potersi escludere che il ricorso all'indebitamento in deroga, ai sensi del secondo comma, possa essere consentito – alle condizioni previste dalla stessa disposizione – mediante un atto bicamerale non legislativo²², facendo la norma riferimento soltanto ad una “autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti”. Dal secondo punto di vista, molto dipenderà dai contenuti della legge rinforzata di cui al sesto comma dell'art. 81 nella nuova formulazione, che dovrà essere adottata, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 2012, entro il 28 febbraio 2013, nell'ambito dei principi definiti dalla legge costituzionale stessa²³. Il termine richiamato si configura

²⁰ In questo senso, ad esempio, le osservazioni di A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 5 (del dattiloscritto).

²¹ Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 115 ss. e 161 ss.; G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 222 ss.

²² Al riguardo, cfr. L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 421 ss.; nonché, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, G. Rivosecchi, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 123 ss.

²³ *Contra*, F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., 2, il quale si riferisce a “una futura legge costituzionale” ai fini della “definizione della normativa di principio nel cui contesto una successiva legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, dovrà provvedere a dare attuazione alla riforma”, quando, in realtà, è ragionevole ritenere che i principi siano quelli dettati dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, vale a dire dall'art. 5, che contiene disposizioni finali non rivolte a modificare alcuna norma della Costituzione, le quali sono semplicemente richiamate dall'art. 81, sesto comma, Cost. riformato. Si tratta di una sorta di rinvio mobile che consente di richiamare disposizioni dettate dallo stesso legislatore costituzionale nel testo della Costituzione riformata – modificabili, quindi, mediante legge costituzionale successiva (in questo senso assimilabile, se si vuole, al

presumibilmente come termine ordinatorio, che non necessita di alcuna proroga da disporsi con legge costituzionale in caso di mancata adozione dell'atto legislativo (comunque indispensabile ai fini dell'attuazione della riforma), né, tanto meno, il richiamato art. 5 configura una procedura di delega legislativa²⁴, trattandosi piuttosto di disposizione transitoria finalizzata a indicare gli elementi che dovranno essere necessariamente disciplinati dalla legge rinforzata²⁵.

Anche a prescindere dalla configurazione delle deroghe, l'introduzione del divieto del ricorso all'indebitamento ha poco senso in sé, se non si considera il contesto e l'uso che si intende fare delle relative risorse. Esso dovrebbe semmai essere sottoposto a uno scrutinio di sostenibilità economico-finanziaria, in grado di valutare gli effetti che l'impiego delle risorse derivanti dall'indebitamento determina sulle pubbliche amministrazioni e sui cittadini²⁶, soprattutto nella prospettiva delle generazioni future. In altre parole, è difficile sfuggire all'impressione che, partendo dall'assunto che la crisi economico-finanziaria sia ascrivibile ai presunti eccessi dello Stato sociale²⁷, il legislatore costituzionale confonda le regole di coordinamento della finanza pubblica in senso statico con quelle di coordinamento in senso dinamico, intendendo con le prime le disposizioni atte a disciplinare i procedimenti decisionali aventi effetti sui conti pubblici rispetto al principio di legalità finanziaria che debbono essere collocate in Costituzione; con le seconde, gli interventi di governo dei conti pubblici aventi carattere congiunturale e quindi ascrivibili all'indirizzo di maggioranza²⁸. Le misure relative al debito riguardano a mio parere queste ultime e non le prime, con il rischio, costituzionalizzando invece vincoli di contenuto, di irrigidire e restringere eccessivamente l'ambito riservato alla discrezionalità di Governo e Parlamento, specie nei periodi di recessione²⁹.

2. La Corte gioca d'anticipo sul legislatore costituzionale?

Tra l'altro, l'insistenza e la frenesia con cui il legislatore comunitario torna sulla materia sembra proprio indicare che quelle poste dal diritto dell'Unione europea si configurano come regole di coordinamento delle finanze pubbliche in senso dinamico, mutevoli, cioè, nel tempo a seconda della congiuntura sia in termini qualitativi che quantitativi – dal divieto di disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht, al patto di stabilità, ai limiti all'indebitamento strutturale, alla nuova politica di bilancio "prudente"

rinvio mobile) – analogo a quei casi in cui l'intervento di revisione costituzionale ha modificato norme della Carta inserendo richiami ad ulteriori "norme stabilite con legge costituzionale", come, ad esempio, la legge costituzionale n. 1 del 1989 sui reati ministeriali, che, nel modificare l'art. 96 Cost., detta una formula perfettamente analoga a quella della legge costituzionale n. 1 del 2012 con un rinvio alle "norme stabilite con legge costituzionale", intendendo riferirsi così agli artt. 4 e seguenti di se stessa (sul punto, N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 16, nota 10); o, ancora, la stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, che, all'art. 10, dispone l'estensione delle "disposizioni della presente legge costituzionale" anche agli enti dotati di autonomia particolare, operando, però, in quel caso, una sorta di rinvio fisso esclusivamente alle disposizioni di revisione della Costituzione (non modificabili, quindi, in via successiva, se non mediante la riapertura di un procedimento di revisione).

²⁴ Cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 16 (del dattiloscritto); *contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 3 s., secondo il quale "la struttura dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012" configurerebbe "una disposizione di delega legislativa a tutti gli effetti, in quanto dotata delle 'componenti' essenziali di cui all'art. 76 Cost."

²⁵ Ovvero l'"ambito competenziale riservato alla legge organica", qualora si acceda alla tesi di N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 18 ss., spec. 21 (del dattiloscritto), secondo il quale l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 introdurrebbe nel sistema delle fonti una vera e propria legge organica, "alla quale è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata".

²⁶ Al riguardo, cfr. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, cit., 6 (del dattiloscritto).

²⁷ Sul punto, si vedano le considerazioni critiche di M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, "Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana", tenutosi a Torino il 27-29 ottobre 2011, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, paper, 65.

²⁸ Sulla distinzione tra regole di coordinamento in senso statico e regole di coordinamento in senso dinamico nel governo dei conti pubblici, cfr. A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, nonché, volendo, G. Rivoscechi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, entrambi in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012, rispettivamente 3 ss. e 45 ss.

²⁹ Al riguardo, si veda ancora la lettera del 28 luglio 2011 di K. Arrow, P. Diamond, W. Sharpe, C. Schultze, A. Blinder, E. Maskin, R. Solow, L. Tyson, indirizzata ai vertici delle istituzioni degli Stati Uniti, *Nobel Laureates and Leading Economists Oppose Constitutional Balanced Budget Amendment*, cit.

del *Six Pack* e del *Fiscal Compact* – sulle quali il sindacato è sempre stato di natura assolutamente politica da parte di Commissione e Consiglio, come dimostra la prassi applicativa del patto di stabilità e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio - Patto di Stabilità e Crescita*)³⁰.

Sotto questo profilo, viene in questione uno degli aspetti invece meno approfonditi nel richiamato dibattito sul *Fiscal Compact* e sulla legge costituzionale n. 1 del 2012, ovvero la configurazione del sindacato sul recepimento delle regole di governo dei conti pubblici da parte degli ordinamenti degli Stati membri, nonché sul rispetto del rinnovato vincolo di bilancio ove questo sia stato – come nel caso italiano – posto in Costituzione. E' infatti appena il caso di ricordare che sul recepimento delle regole introdotte dal nuovo Trattato è previsto il sindacato della Corte di giustizia (art. 8 del *Fiscal Compact*), non senza, invero, qualche ambiguità, potendosi intendere quest'ultimo circoscritto al solo adeguamento degli ordinamenti interni ai vincoli nella loro rinnovata configurazione o all'effettivo rispetto degli obiettivi parametrici prefissati da parte della legislazione statale e regionale. Si tratta – a mio parere – di due aspetti della questione che vanno tenuti distinti e che difficilmente potranno essere entrambi ricondotti al Giudice della legittimità comunitaria³¹. Dal primo punto di vista, l'attribuzione del controllo alla Corte di giustizia sulla conformità delle scelte degli ordinamenti alle regole di governo dei conti pubblici, di cui all'art. 8 del *Fiscal Compact*, non farà che incentivare le asimmetrie della costruzione europea, attraendo ad un organo giurisdizionale un controllo che, appunto, come dimostrano le richiamate vicende del patto di stabilità, è sempre stato di natura politica. Quanto, invece, al sindacato sulla conformità al rinnovato vincolo di bilancio delle leggi statali e regionali e degli atti aventi forza di legge, non vi è ragione per ritenere che le Corti costituzionali degli Stati membri recedano da un controllo di costituzionalità che si annuncia ben più incisivo rispetto a quello – nel caso italiano – sinora svolto sul mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. (ancora) vigente, in ragione dell'ampliamento del parametro di giudizio che l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 indubbiamente comporta.

Quello che a mio parere manca nella riflessione degli ultimi mesi su questi temi è proprio una valutazione degli orientamenti assunti in materia dal Giudice delle leggi, che, quantomeno sotto taluni profili, sembra giocare d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma dettati dal legislatore costituzionale (artt. 5, comma 3, e 6, della legge costituzionale n. 1 del 2012), confermandosi così – qualora ce ne fosse stata necessità – principale interprete della disciplina costituzionale adottata³². Si riscontrano infatti alcune pronunce che si configurano come una sorta di anticipazione della citata legge costituzionale, sia rispetto all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio (*rectius*: equilibrio), sia rispetto all'ulteriore estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, in quanto rilevante in sede europea (ex art. 97, primo comma, Cost. riformato).

Si allude, anzitutto, alla sentenza del 28 marzo 2012, n. 70, con la quale la Corte costituzionale – in una fase antecedente rispetto alla conclusione dell'*iter* del disegno di revisione dell'art. 81 Cost. – è, per la prima volta, giunta a una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., e per contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, posti in essere dal legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, Cost.

La decisione riveste molteplici profili di interesse: anzitutto, per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sia sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati, che sotto il profilo temporale. In secondo luogo, la pronuncia si connota per un'interpretazione restrittiva della facoltà di ricorrere all'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio finanziario precedente come strumento idoneo ad assicurare il suddetto obbligo di copertura. Sullo sfondo di questi profili, sembra avere influito non poco l'imminente approvazione del disegno di revisione dell'art. 81 Cost.

³⁰ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *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.

³¹ *Contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 2 s.; nonché, sia pure con più articolate motivazioni, M. Poiars Maduro (2012). "Opening Statement", in A. Kocharov (ed.) *Another Legal Monster? An EU Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EU Working Papers, Department of Law, 2012/09, 3-5.

³² *Contra*, R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 2, il quale inspiegabilmente parla di disposizioni dell'art. 81 Cost. "Europe oriented" e quindi non più "suscettibili di interpretazione autonoma da parte della Corte costituzionale, estranea al circuito decisionale tra Stati membri e Istituzioni dell'Unione".

La pronuncia trae origine dal ricorso in via principale dello Stato in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e) (riguardo alla materia del sistema contabile unitario) e 117, terzo comma, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), avente ad oggetto gli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata *sub G*, della legge della regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013).

In particolare, il ricorrente solleva questioni relative ad alcuni articoli della citata legge regionale di bilancio che autorizzano l'iscrizione di somme in determinate unità previsionali di base, predisponendo che, ai fini della copertura finanziaria, si faccia riferimento a quote parte del risultato di amministrazione (avanzo di amministrazione) dell'esercizio finanziario precedente, in taluni casi – anche per effetto di modificazioni apportate in via successiva alle norme impugnate – addirittura provenienti da risorse liberate dal Programma operativo regionale 2000/2006 (che consente di ricorrere a fondi strutturali dell'Unione europea per finanziare determinati programmi di sviluppo su base pluriennale). Riguardo a queste disposizioni, il ricorrente assume il loro contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con l'art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, Cost., non essendo stata ancora accertata l'effettiva disponibilità degli stanziamenti delle somme in questione con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 (così come invece previsto dall'art. 44, comma 3, della legge regione Campania 30 aprile 2002, n. 7, recante norme sull'ordinamento contabile regionale), e non essendo conseguentemente l'iscrizione di tali somme in bilancio a fini di copertura sufficientemente improntata a congrui criteri di prudenzialità – anche per onorare le obbligazioni assunte dalla regione – commisurati dalla Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, delibera n. 14/AUT/2006) in un margine di copertura pari al 70 per cento dei residui perenti.

La Corte accoglie le questioni prospettate, accentuando l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, da tempo riferito anche alle leggi regionali³³. Il Giudice delle leggi ritiene infatti “non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente” (“Diritto”, n. 2.1). Al riguardo, la Corte distingue dalla regola “statica” – che implicherebbe la parificazione tra entrate e spese – la portata “dinamica” del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., che non permette di superare in corso di esercizio gli stanziamenti consentiti dalla stessa legge di bilancio. La regione Campania, invece, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto e quindi giuridicamente inesistente ai fini della certezza e dell'estensione pluriennale della copertura, avrebbe ampliato in modo illegittimo il ventaglio della spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite nell'art. 1 della legge regionale di bilancio (“Diritto”, n. 2.1).

Il Giudice delle leggi viene in definitiva ad affermare che – secondo la fisiologia contabile – altro è prevedere l'iscrizione in bilancio dell'avanzo di amministrazione presunto in corso di esercizio e altro è farlo ad anno inoltrato, ben oltre la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferisce il consuntivo, che ne costituisce, viceversa, l'unico presupposto di accertamento, nonché di successiva reiscrizione e utilizzo. In questa prospettiva, l'interpretazione rigorosa dell'obbligo di copertura nei riguardi delle complesse e variabili fonti di spesa di carattere pluriennale – su cui poggia la dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni della legge regionale di bilancio – potrebbe costituire un precedente significativo quando presumibilmente saranno sollevate analoghe questioni per le leggi regionali di bilancio che consentono l'iscrizione di avanzi presunti di amministrazione provenienti dall'esercizio finanziario precedente³⁴.

Nelle argomentazioni della Corte colpisce la forte valorizzazione della “forza espansiva” dell'art. 81, quarto comma, Cost., specie quando afferma che la soluzione legislativa adottata dalla regione, anche quando, come nella fattispecie, non risultasse preclusa dall'ordinamento contabile regionale, sarebbe comunque in contrasto con la richiamata disposizione costituzionale (Diritto, n. 2.1). Sotto questo profilo, il Giudice delle leggi porta a ulteriore compimento l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, da osservare con puntualità rigorosa per le spese incidenti sull'esercizio in corso, aggiungendo che “deve

³³ Al riguardo, si vedano le sentt. 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, 1975, II, 1282 ss.; 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, 2007, III, 3657 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, 2010, 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, in *Giur. cost.*, 2010, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, 2011, 1447 ss.; nonché sentt. 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss., anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

³⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 17 della legge regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2011, n. 22 (Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014).

essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate e spese valutando gli oneri derivanti sui pertinenti diversi esercizi”.

Desta però non poche perplessità la scelta di estendere pacificamente l'obbligo costituzionale di copertura alla legge regionale di bilancio, atteso che, nelle ricostruzioni prevalenti in dottrina, pur nelle diverse declinazioni, posto il superamento della tesi della legge di bilancio come legge meramente formale³⁵, si tratta comunque dell'unica legge non espressamente soggetta all'obbligo di copertura³⁶. Da questo punto di vista, ci si sarebbe forse potuti attendere ulteriori motivazioni da parte del Giudice delle leggi per un passaggio particolarmente significativo della pronuncia, specie alla luce delle precedenti dichiarazioni di incostituzionalità di leggi regionali per mancato rispetto dell'obbligo di copertura. Infatti, queste ultime, pur essendo comunque espressione di un'interpretazione estensiva e rigorosa del vincolo, non hanno mai avuto ad oggetto leggi regionali di bilancio, ma soltanto leggi regionali di spesa, o, comunque, di natura diversa dal bilancio³⁷.

3. Considerazioni conclusive sull'orientamento del Giudice delle leggi rispetto alle tendenze del legislatore (ordinario e costituzionale)

Da questo punto di vista, sembra aver pesato non poco sull'orientamento della Corte il sopra richiamato contesto generale in cui la tendenza del legislatore ordinario e costituzionale è quella opposta di affermare la portata ulteriormente estensiva del vincolo costituzionale come premessa all'introduzione del c.d. pareggio di bilancio e alla soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost., che ne giustifica(va) la non sottoposizione all'obbligo di copertura. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (“Legge di contabilità e finanza pubblica”), ha rafforzato gli strumenti finalizzati a un'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura sia sul piano delle tipologie di copertura ammissibili, che su quello della portata temporale del vincolo costituzionale, confermando, tra l'altro, la disciplina previgente introdotta dal decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. decreto “taglia spese” o “blocca spese”), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, e ribadendo, nel contempo, il parallelismo temporale tra onere e copertura mediante esplicite clausole di salvaguardia. Sul punto, risulta anzitutto tutt'altro che pacifico che la disciplina in parola si traduca in interpretazioni maggiormente estensive dell'obbligo di copertura³⁸, essendo basata su apparenti automatismi di blocco della spesa, i quali finiscono poi per tradursi in coperture postume che dovranno essere assicurate, se Governo e Parlamento intendono rifinanziare quella determinata legge di spesa che ha esaurito gli oneri posti a copertura, nella successiva legge di stabilità. In ogni caso, il legislatore intende comunque ribadire il vincolo in senso estensivo, affermando, tra l'altro, il carattere “effettivo” e “automatico” della clausola di salvaguardia. Con la prima

³⁵ Al riguardo, cfr., per tutti, N. Lupo, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006 (anche in specifico riferimento alla legge di bilancio regionale).

³⁶ Al riguardo, cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 399 ss. e 761 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 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, Bologna, Il Mulino, 2010, 351 ss., spec. 353.

³⁷ Ci si riferisce alle sentt. 18 maggio 1959, n. 30, in *Giur. cost.*, 1959, 363 ss.; 19 dicembre 1959, n. 66, ivi, 1168 ss.; 9 giugno 1961, n. 31, in *Giur. cost.*, 1961, 581 ss.; 18 aprile 1967, n. 47, in *Giur. cost.*, 1967, 203 ss.; 28 marzo 1968, n. 17, in *Giur. cost.*, 1968, 67 ss.; 28 dicembre 1968, n. 135, ivi, 782 ss.; 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, cit., 1282 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, cit., 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, cit., 1447 ss. Maggiore attenzione meritano le sentt. 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, cit., 3657 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, cit., 2374 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss., con le quali la Corte censura rispettivamente l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 (“Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit”); l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (“Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006”); e l'art. 5 della legge Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (“Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8”), che comunque presentano carattere diverso dalla legge di bilancio regionale, trattandosi, nel primo e terzo caso, di disposizioni relative a “manovre correttive” regionali, e, nel secondo, di una disposizione di spesa nuova coperta con un incremento tendenziale del gettito a legislazione vigente.

³⁸ Cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., 171 s., il quale, sia pure in riferimento al c.d. “taglia-spesa” (ma la disciplina è ribadita dall'art. 17, commi 10-14, della legge n. 196 del 2009, in riferimento ai richiamati meccanismi della c.d. clausola di salvaguardia), osserva che, seguendo una lettura rigorosa dell'art. 81, quarto comma, Cost., si dovrebbe considerare incostituzionale la legge che sottostimi la spesa nell'indicare la copertura al momento in cui entra in vigore, mentre, secondo la normativa in parola, “essa sarebbe destinata soltanto a perdere di efficacia una volta raggiunto il tetto di spesa”.

espressione, si intende l'obbligo di individuare con sufficiente determinatezza le misure di intervento in caso di oneri superiori la previsione; con la seconda, la disciplina contabile è volta ad assicurare la diretta applicabilità della clausola di salvaguardia – senza il ricorso, cioè, ad ulteriori misure legislative, ma, eventualmente, soltanto ad atti di natura amministrativa – e si traduce nel principio di stretta corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura³⁹. Tale approccio presuppone però che le funzioni allocative e redistributive del Parlamento che si esprimono nel finanziamento delle leggi di spesa debbano necessariamente corrispondere alle risorse disponibili, stabilendo così che il legislatore possa riconoscere soltanto diritti finanziariamente condizionati⁴⁰, nella misura in cui le leggi che generano automatismi di spesa possono essere attuate soltanto nei limiti della spesa coperta⁴¹.

Guardando al fondamento delle argomentazioni addotte per giustificare la pronuncia di incostituzionalità, nel caso della sentenza n. 70 del 2012 colpisce il rigore dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura, ulteriormente sviluppata in pronunce di poco successive, sino a ricomprendersi, appunto, la legge regionale di bilancio. L'impressione finale è che la Corte – in questa come in altre occasioni – imprima una sorta di accelerazione ai tempi di applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012: anzitutto riconoscendo, nell'art. 81 Cost. (ancora) vigente, una “forza espansiva” del principio di equilibrio, se non di pareggio di bilancio, richiamato esplicitamente in più passaggi della pronuncia. In secondo luogo, per l'estensione dell'obbligo di copertura anche alla legge di bilancio, quando il parallelo intervento del legislatore costituzionale ha, tra l'altro, soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost., e, con esso, la sopra richiamata distinzione tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, volto comunque ad assicurare che le normali leggi non alterino gli equilibri di bilancio⁴². Venendo meno questa prospettiva, si spiegherebbe la suddetta estensione dell'obbligo di copertura.

Assunta in questi termini la pervasività dell'obbligo di copertura, il Giudice delle leggi estende coerentemente il suddetto orientamento ad altre questioni sempre sollevate in via principale. Esemplificativa, al riguardo, la sentenza 10 maggio 2012, n. 115, con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (“Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore”), in ragione dell'insufficiente determinatezza di coperture effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa quale effetto della reiscrizione degli stanziamenti nella legge di bilancio. In tal modo, la Corte giunge a un'ulteriore valorizzazione del (sempre più convintamente presupposto) principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost. ancora vigente, che – si legge in motivazione, con richiamo alle argomentazioni della sentenza n. 70 del 2012 – “non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato nel limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni” (“Diritto”, n. 4).

La pronuncia richiamata riveste una portata meno dirompente rispetto all'immediato precedente, in quanto, in questo caso, essa non investe una legge regionale di bilancio, ma soltanto – per il profilo che qui rileva – la disposizione di una legge regionale per difetto di copertura, collocandosi, quindi, nel filone giurisprudenziale – anche sopra richiamato⁴³ – relativo alle leggi regionali di natura diversa da quella bilancio. Non vi è tuttavia dubbio che essa confermi l'orientamento da un lato – sul piano strettamente contabile – a sanzionare la carenza di analitiche quantificazioni su partite di bilancio promiscue, fornendo un'interpretazione rafforzata dell'obbligo di copertura in presenza di oneri finanziari continuativi per gli esercizi futuri⁴⁴, e, dall'altro – quanto all'interpretazione dell'art. 81 Cost. – ad estendere la portata del vincolo di bilancio in termini di equilibrio (se non addirittura di pareggio, a più riprese evocato) con affermazioni

³⁹ Per un approfondimento, anche in riferimento alla carenza di obblighi di informazione alle Camere sulle modalità di copertura adottate, sia consentito rinviare a N. Lupo e G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, CEDAM, 2012, 197 ss., spec. 200 s.

⁴⁰ Al riguardo, cfr., ad esempio, C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino, Giappichelli, 1994, 548 ss.

⁴¹ Per lo sviluppo di questa critica, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 340 ss.

⁴² Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, cit., 115 ss. e 161 ss.; nonché G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 222 ss.

⁴³ V. *supra*, nota 37.

⁴⁴ Al riguardo, v. ancora le richiamate sentt. nn. 213 del 2008, 100 del 2010 e 272 del 2011.

talmente nette e dal carattere così apodittico che mai precedentemente avevano connotato le pronunce del Giudice delle leggi.

La giurisprudenza richiamata sembra quindi muoversi lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio, da un lato, e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica (riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali), dall'altro⁴⁵. Si tratta, quindi, di decisioni di ripristino della legalità costituzionale-finanziaria violata dalle scelte del legislatore regionale di operare quantificazioni non sufficientemente determinate delle diverse spese su partite di bilancio sostanzialmente promiscue⁴⁶, ma che non possono non essere lette anche come diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle esigenze di risanamento di cui anche il Giudice delle leggi sembra farsi sempre più ortodosso interprete.

E' tuttavia difficile sfuggire al dubbio che, di fronte alla crisi, il diffuso (e sempre più contraddittorio) sentimento di ansia e di paura suscitato dall'andamento dei mercati si rifletta troppo spesso sull'agire delle istituzioni europee e nazionali, prevalendo sui razionali obiettivi di garantire finanze in equilibrio e debito sostenibile, quando in realtà il primo risulta in contrasto con le seconde. In altre parole, anche nella riforma dell'art. 81 Cost., la funzione di revisione e manutenzione costituzionale si colloca sul delicato crinale tra esigenze di stabilità ed esigenze di mutamento insite nelle Carte stesse non soltanto rispetto a scelte razionali degli individui fondanti la comunità politica, ma rispetto a pulsioni irrazionali – quali passioni ed emozioni – che comunque agiscono il momento costituente⁴⁷. Se è vero che le Costituzioni (e le Corti costituzionali) parlano quindi sia alle menti che ai cuori, è forse opportuno valutare, sotto il secondo profilo, quale sia il sentimento di volta in volta a prevalere, in quanto l'ansia e la paura mal si conciliano con i tempi e i modi della decisione razionale e soprattutto con il conseguimento degli obiettivi che essa stessa si prefigge.

⁴⁵ In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.; nonché, sull'ampia e pervasiva nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.

⁴⁶ Mediante la valorizzazione del rendiconto come limite e parametro di controllo della legalità finanziaria nella gestione di bilancio dell'Esecutivo: sotto questo profilo, si richiama incidentalmente anche la vicenda della reiezione parlamentare – nella seduta della Camera dei deputati dell'11 ottobre 2011 – dell'art. 1 del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, che avrebbe potuto avere esiti diversi (sino all'assimilazione alla sfiducia: cfr. A. Pace, *La bocciatura che è una sfiducia*, in *la Repubblica*, 12 ottobre 2011, 35) rispetto all'orientamento assunto dalla Camera che, dopo la bocciatura, consentì la presentazione di un disegno di legge di identico contenuto.

⁴⁷ In questa prospettiva, si vedano, ad esempio, J. Elster, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2004, spec. 129 s.; S. Holmes, *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, The University of Chicago press, 1995, trad. it. *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Torino, Edizioni di Comunità, 1998, 192 ss. Per una recente riflessione sul tema, cfr. C. Decaro – N. Lupo – G. Rivosecchi, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale italiana. Un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in *La manutenzione della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Atti del seminario annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa - Luiss Guido Carli, 18 novembre 2011, a cura di C. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi, Torino, Giappichelli, 2012, IX ss.