

17 MAGGIO 2017

Una concezione del bilancio
costituzionalmente orientata: prime
riflessioni sulla sentenza della Corte
costituzionale n. 275 del 2016

di **Andrea Longo**

Professore associato di Diritto amministrativo
Sapienza – Università di Roma

Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016^{*}

di Andrea Longo

Professore associato di Diritto costituzionale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Il caso – 2. Gli argomenti utilizzati – 2.1 Un principio di prevalenza assiologica e le sue conseguenze pratiche – 2.2 Gli argomenti della coerenza – 3. Quando il bilanciamento è ineguale – 4. Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata.

1. Il caso

La questione di legittimità costituzionale di cui si discorre prende le mosse da un'ordinanza del 19 marzo 2014, emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, avente ad oggetto l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (rubricata "Interventi per l'attuazione del diritto allo studio")¹, nella parte in cui stabilisce che, per gli interventi previsti dalla stessa legge regionale, all'art. 5-*bis*, la Giunta regionale è obbligata a garantire un contributo pari al 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province, ma solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

Nello specifico la Provincia di Pescara aveva chiesto il pagamento del contributo previsto dall'art. 5-*bis* per il servizio di trasporto degli studenti disabili, ma la Regione, proprio in virtù della norma oggetto della questione di legittimità costituzionale, aveva erogato finanziamenti limitati alle disponibilità finanziarie previste nel bilancio ed inferiori rispetto a quelli richiesti, con conseguente compromissione del servizio di assistenza e di trasporto per tali studenti.

Il giudice *a quo* dubita allora della legittimità costituzionale della norma in questione innanzitutto con riferimento all'art. 10 Cost., per il contrasto con quanto previsto dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge n. 18 del 2009, ed in secondo luogo con quanto prescritto dall'art. 38 Cost.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nello specifico, il comma 2-*bis* in esame era stato aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge regionale del 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria del 2004)».

Difatti, mentre le norme citate assicurano il diritto allo studio delle persone con disabilità, le norme impugnate al contrario avrebbero pregiudicato l'effettività di tale diritto, subordinando l'erogazione del relativo contributo per il trasporto degli studenti disabili alle disponibilità finanziarie determinate dalle leggi di bilancio della Regione.

Nella visione del giudice *a quo* che, come vedremo più avanti, sarà accolta anche dalla Corte costituzionale, la previsione, nella normativa regionale, di un finanziamento di tale servizio avrebbe implicato da un lato la necessità dello stesso e, dall'altro, l'impossibilità per le Province di realizzarlo autonomamente. La norma sarebbe risultata, allora, «immotivata» e «non proporzionata», tenendo in considerazione esclusivamente le esigenze relative all'equilibrio di bilancio senza garantire una effettiva, adeguata e stabile tutela al diritto all'educazione e all'istruzione previsti e assicurati dalla Costituzione².

Nel momento in cui assume la decisione di contribuire al servizio, il legislatore regionale non può rimettere alla discrezionalità dell'amministrazione la relativa misura del finanziamento; ragionando diversamente si determinerebbe una «posta aleatoria ed incerta, la cui entità, in mancanza di limiti predeterminati dalla legge, potrebbe essere arbitrariamente ridotta, per finanziare beni ed interessi che

² Sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio v. i contributi di D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in questa rivista, n. 14/2012, nonché ID., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, ivi, n. 17/2012, R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, ivi, n. 4/2012, nonché ID., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, ivi, n. 10/2012, P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, ivi, n. 13/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2012, n. 2, nonché ID., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, C. BUZZACHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in questa rivista, n. 5/2012, R. DI MARIA, *Aspettando la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio: brevi considerazioni sulla natura giuridico-economica del medesimo e rilievo di alcune questioni (ancora) aperte sulla sua potenziale ricaduta, a livello sia interno sia sovranazionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, A.A., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, *www.astrid-online.it*, 2011, G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, 2008, n. 3; più in generale sul bilancio cfr. M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali*, in questa rivista, 6/2017, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, *Astrid rassegna*, 2013, n. 3, M. PASSALACQUA, *«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 12 luglio 2012, G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, e ID., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, entrambi in *Rivista AIC*, n. 1/2012, e ID., *Il parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, e ID., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, entrambi in *Rivista AIC*, n. 3/2012, nonché ID., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, M. MONORCHIO, L.G. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Bari, 2011, 152 e ss., G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, ivi, 2011, n. 4, N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007.

non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile, con conseguente sacrificio della sua effettività»³.

Al contrario la rilevanza costituzionale del diritto in esame rappresenterebbe un limite invalicabile, oltre il quale l'intervento del legislatore diverrebbe arbitrario, e le garanzie minime richieste non sarebbero in concreto assicurate.

Il godimento del diritto allo studio degli studenti disabili, previsto e tutelato dalla Costituzione, sarebbe infatti rimesso ad appunto "arbitrari" stanziamenti del relativo bilancio disciplinato di volta in volta dalla legge dell'ente territoriale.

La normativa regionale impugnata avrebbe preso in considerazione tali spese come non obbligatorie, con la conseguenza che i relativi contributi regionali per il trasporto degli studenti disabili potrebbero essere ridotti già al momento della c.d. fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza alcun limite a garanzia dell'effettivo godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

All'opposto la Regione aveva tentato di sostenere che in ogni caso l'effettività del diritto allo studio del disabile non può non essere bilanciata con altri principi che assumono rilevanza costituzionale; nel caso di specie, con il principio di copertura finanziaria e di equilibrio della finanza pubblica, di cui all'art. 81 Cost..

Il limite della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio costituirebbe allora una «legittima scelta fra prestazioni essenziali, gratuite, e non essenziali, eseguibili dietro pagamento di un contributo, da effettuarsi in relazione alle finalità perseguite, ed alle esigenze dell'utenza di base».

2. Gli argomenti utilizzati

Dovendo discutere dell'argomentazione della sentenza, possiamo cominciare dicendo che essa declina diversi dei numerosi aspetti dei quali si compone il giudizio di ragionevolezza⁴, rilevando o imponendo

³ Così il giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione.

⁴ Sul giudizio di ragionevolezza cfr. M. CARTABIA, *Il principio di ragionevolezza e di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2009; ID., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma 2007, 286-302; ID., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; G. SCACCIA, *Motivi teorici e significati pratici della generalizzazione del canone della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, L. D'ANDREA, *Il principio di ragionevolezza come principio architettonico del sistema*, R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, tutti in M. LATORRE-A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza del diritto*, Torino, 2002; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, I, Milano, 1997, 899 ss.; M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, L. PALADIN, *Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?*, G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, tutti in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994; R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; A. ANZON, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia*

(se volessimo cedere ad una visione post-strutturalista) una distinzione generale: un primo ordine di argomenti riguarda la coerenza della legge impugnata, sia sotto il profilo della coerenza esterna, ossia in relazione al quadro normativo nel quale la disposizione si inserisce, sia sotto il profilo della coerenza interna, cioè dell'adeguatezza tra fini prescelti e mezzi impiegati. Questi argomenti hanno, probabilmente, un maggior valore considerati nell'economia della presente decisione ma, certamente, un minor valore sistemico, riducendo il proprio orizzonte di senso alla censura dei difetti propri della singola disposizione/norma impugnata⁵.

Di maggior importanza sistemica sono, invece, gli argomenti che appartengono al secondo ordine di motivi: in questo caso la Corte svolge un ragionamento completamente improntato alla teoria dei valori costituzionali, attraverso un'opera di bilanciamento particolarmente netta (a tratti persino apodittica), con la quale viene ribadita un'autentica scala di valori (o comunque un principio di prelazione assiologica) già affermata in passato in numerose decisioni⁶.

costituzionale a una svolta, Torino, 1991; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991; A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 4/2006, 531 ss.; C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1973, III, 1573 ss.

⁵ Secondo G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 192 ss., la coerenza può assumere rilevanza come argomento retorico e come direttiva interpretativa. Per l'Autore «occorre distinguere dunque i vari possibili "usi" della coerenza, per isolare, tra questi, i casi in cui rileva come "parametro" del sindacato di ragionevolezza da quelli in cui ha lo spazio di un criterio interpretativo o di uno strumento retorico. Al livello di maggiore generalità, l'attributo della coerenza è riferibile all'ordinamento, che si rappresenta allora come una totalità ordinata, retta da un'intima razionalità e ricostruibile secondo relazioni logiche definite e governate dal principio di non contraddizione. Così configurato, l'argomento della coerenza non ha in realtà alcuna consistenza sul piano teorico ed è inservibile sul piano applicativo, perché presuppone la possibilità di ricostruire il sistema secondo schemi rigidamente deduttivi, ciò che si è visto essere logicamente scorretto e ideologicamente improponibile, in presenza di costituzioni di valori aperte al continuo adattamento alle dinamiche sociali. (...) Su un diverso piano di rilevanza, l'attributo della coerenza può essere riferito all'attività legislativa. Essa indica in questo caso un carattere indefettibile della legislazione moderna, che non può dirsi sorretta da una base giustificativa (e quindi non è legittima) se è internamente contraddittoria. (...) La coerenza è dunque, sinteticamente, un canone interpretativo (...) il quale, in presenza di due qualificazioni normative contraddittorie, impone di considerarne invalida o inapplicabile nel caso di specie una delle due». L'incoerenza che invece assume rilievo come vizio della legge «non definisce una pura contraddizione tra due enunciati normativi linguisticamente o sintatticamente contraddittori (...), ma una incompatibilità tra finalizzazioni, principi, *rationes* legislative. (...) Le antinomie che la Consulta scioglie non sono dunque di carattere "logico", ma semmai "teleologico" o "assiologico"». V. inoltre G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, 2012; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2009, 62 ss.

⁶ Cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento (Giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali II, t. II, Milano, 2008, 185 ss.; sia inoltre consentito rinviare a A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica, Problemi e ipotesi*, Napoli, 2007. V. inoltre A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007; F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2005; nonché ID., *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, 101-107; G. ZAGREBELSKY, *Diritto per valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 31, 2002, 865-897; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 170-178; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, cit..

Vedremo come l'assunzione di tale ordine di valori, coniugata soprattutto con il profilo della coerenza interna, abbia per conseguenza la prefigurazione di quella che potremmo definire un'idea della *programmazione di bilancio costituzionalmente orientata*.

Esamineremo prioritariamente proprio la porzione della motivazione relativa al bilanciamento, non solo per la sua maggiore importanza dal punto di vista del sistema giuridico-costituzionale, ma anche perché la prevalenza assiologica posta dalla Consulta si pone come elemento logicamente prioro e come autentica causa finale rispetto all'utilizzo degli argomenti di coerenza.

2.1 Un principio di prevalenza assiologica e le sue conseguenze pratiche

Come detto, la Corte, in maniera assolutamente nitida, conferma un punto di diritto già precedentemente affermato dalla propria giurisprudenza: *la tutela del nucleo inviolabile dei diritti fondamentali prevale sulle esigenze finanziarie*. La programmazione del bilancio deve perciò *prioritariamente* partire dalla indefettibilità di tale tutela, e non è quest'ultima a poter essere funzionalizzata *a presunte istanze economiche*. Il *bilancio dello Stato possiede*, dunque, anche e prevalentemente, quella che potremmo definire *una dimensione costituzionale*; e proprio in virtù di tale dimensione *la discrezionalità del legislatore incontra dei limiti che possono essere sindacati dalla giustizia costituzionale*.

Vediamo qualche passaggio particolarmente significativo di tale argomentazione.

La premessa, ovvia, è che la costituzionalità del diritto all'istruzione del disabile, *ex art. 38 Cost.*, si traduca in un *obbligo per il legislatore* di «predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione dello stesso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale»⁷. Allora la natura fondamentale del diritto in questione «impone alla discrezionalità del legislatore un *limite invalicabile* “nel rispetto di un *nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*” (sentenza n. 80 del 2010)»⁸. Con quest'affermazione comincia a tracciarsi quel *principio di prevalenza assiologica* che è alla base della decisione in esame. Principio che si perfeziona in un successivo passaggio dove leggiamo: «Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, *il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali*, è di tutta evidenza che *la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio*, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È *la garanzia dei diritti*

⁷ Punto 4 del *considerato in diritto*.

⁸ Punto 5 del *considerato in diritto*, corsivi nostri.

*incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*⁹. Vi è, dunque, un'attribuzione di opposti predicati ai due valori in conflitto: il nucleo dei diritti è qualificato in termini di *assolutezza* mentre l'equilibrio di bilancio, anch'esso rientrante nella tavola dei valori costituzionali, è, però, qualificato in termini di *relatività*; perciò è quest'ultimo che deve essere funzionalizzato al primo. Difficilmente si sarebbe potuto essere più netti.

La Corte ribadisce *la conseguenza tecnico-pratica di questo principio*, vale a dire la *sindacabilità delle scelte di allocazione delle risorse effettuate dal legislatore in sede di giudizio di costituzionalità*: tali scelte si traducono in un bilanciamento di valori costituzionali e, dunque, la loro «commisurazione reciproca» e la loro «ragionevole valutazione» non può sfuggire al vaglio del custode di tali valori¹⁰.

L'orientamento espresso appare *fortemente contrario a qualunque riduzione economicista del discorso politico*; viene cioè rifiutata una lettura delle esigenze finanziarie come decisione *meramente tecnica*, inassoggettabile alle (e inconoscibile attraverso) logiche politiche e costituzionali: «Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili». Infatti, da un lato, si riconosce che la *gestione di risorse* che si presentano come «promiscue» possiede un *carattere fortemente politico*, dall'altro si introietta la rilevanza di tali scelte nella tavola assiologica della Carta fondamentale rendendole, in primo luogo, bilanciabili con gli altri valori e, in secondo luogo, sottoponendo la ragionevolezza di tale bilanciamento al sindacato della Corte.

Tale orientamento, anche sulla scorta di precedenti decisioni appare espresso compiutamente al punto 14 del *considerato in diritto*: «In definitiva, *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). Sul punto è opportuno anche ricordare “come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscano *un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale*; e che, conseguentemente, *il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela*” (sentenza n. 215 del 1987)»¹¹.

⁹ Punto 11 del *considerato in diritto*, corsivi nostri.

¹⁰ Cfr. sentt. nn. 269/1990 e 10/2016.

¹¹ Punto 14 del *considerato in diritto*, corsivi nostri.

L'ultimo passaggio che abbiamo evidenziato evoca in chi scrive un'espressione bettiana: il «canone della totalità»¹², vale a dire l'idea che ciascuna disposizione debba essere interpretata attraverso l'intero contesto giuridico nel quale si inserisce; qui, però, bisognerebbe parlare di un canone della totalità costituzionalmente inteso, poiché l'opera ermeneutica non appare semplicemente condizionata in termini di lettura necessariamente sistematica secondo canoni formali, ma deve essere orientata in virtù del profilo di senso dei valori costituzionali¹³, i quali imprimono alle disposizioni interpretande una netta torsione semantica. Così, i giudici di Palazzo della Consulta affermano (*rectius* ri-affermano) che qualunque disposizione contenente una scelta finanziaria non può vivere atomisticamente avulsa dal sistema costituzionale in virtù di una supposta legittimazione tecnico-economica, ma al contrario, *la natura di tali scelte possiede una dimensione politica che impatta su un piano costituzionale e alla luce di quel piano va giudicata*. Vi è così un doppio piano del ragionamento: il primo è quello di una sorta di disvelamento nel quale si nega la natura meramente tecnica della decisione di bilancio affermandone la sostanziale politicità; il secondo è l'affermazione che tale politicità proprio perché tocca il nucleo di valore di un diritto fondamentale non rientra nell'alveo della completa discrezionalità politica ma afferisce al piano dei valori costituzionali, o meglio al punto di equilibrio che la Corte stabilisce tra tali valori.

2.2 Gli argomenti della coerenza

Per ciò che attiene alla coerenza della norma censurata la Corte pone un unico principale argomento: *l'eccessiva genericità della disposizione normativa*. Tale genericità si declina poi in un duplice senso: uno esterno, secondo un principio sistematico, ed uno interno, secondo un principio pratico-consequenzialista.

Nel primo senso è significativo quanto affermato al n. 8 del *considerato in diritto*: «La disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati a rilevanza sociale quale risulta dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso particolarmente *generico e indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela* rendendo possibile – come esattamente affermato dal giudice remittente – che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti». Proprio questa *indeterminatezza del*

¹² E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955, 307-314. V. inoltre V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 207, per il quale la norma «vivente», diversa dalla disposizione-norma, potrebbe essere definita anche norma-ordinamento, poiché «su di essa direttamente o indirettamente si riflette, determinandone il significato attuale, l'intero sistema normativo, nella sua astratta oggettività, ed anche, in certa misura, nella effettualità del suo concreto realizzarsi».

¹³ In generale questa appare la differenza tra l'interpretazione costituzionale e l'interpretazione meramente sistemica. Sul punto ho provato a svolgere qualche riflessione in A. LONGO, *Spunti di riflessione sul problema teorico dell'interpretazione conforme*, in *Consulta Online*, 24 gennaio 2012.

finanziamento, (prosegue la parte motiva al numero 9) causa «un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38 Cost.». Questo passaggio sembra declinare entrambi i tipi di incoerenza legislativa: quella esterno-sistemica, quando afferma l'incongruenza della normativa rispetto alla legge di bilancio regionale, e quella interna, in relazione all'inadeguatezza dei mezzi prescelti rispetto ai fini perseguiti, quando dice che la genericità della previsione rende sostanzialmente incerto il finanziamento destinato ai meritevoli di tutela.

Su tale genericità si ritorna con chiarezza al punto 13 con l'affermazione che «*il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione dei diritti* incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno». Qui l'elemento della coerenza diviene prettamente interno secondo quel principio pragmatico cui avevamo accennato sopra; e proprio in virtù di questo principio pragmatico si dà ulteriore confutazione all'obiezione secondo cui anche i diritti fondamentali sarebbero tutelati solo a patto di garantire la sostenibilità della spesa: «*la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici*. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola»¹⁴. Trovo questo argomento particolarmente convincente proprio perché particolarmente concreto: attraverso di esso si svela l'astrattezza e addirittura l'ipocrisia con la quale spesso si evoca il limite delle esigenze di bilancio, il limite tecnico della sostenibilità, la fredda logica dei numeri che, in realtà, è sovente usata ad arte per occultare scelte politiche più che discutibili.

Qui *il vizio di coerenza interna* (il sindacato sul rapporto mezzi-fini) *si salda con il principio di prevalenza assiologica* che abbiamo sopra esaminato: la genericità della previsione, che non pone alcun criterio circa l'allocazione in sede di programmazione di risorse promiscue, demanda tale scelta «*al mero arbitrio del compilatore del bilancio*», privando della necessaria garanzia giuridica (e condannandolo all'alveo dell'aleatorietà) il soddisfacimento di istanze assiologicamente prioritarie.

3. Quando il bilanciamento è ineguale

Si è discusso in passato se l'equilibrio di bilancio rappresentasse un vero e proprio valore costituzionale. Una parte della dottrina negava tale presupposto e di conseguenza affermava che il bilanciamento tra diritti (ovviamente “a prestazione”) e esigenze finanziarie dovesse necessariamente essere un

¹⁴ Punto 7 del *considerato in diritto*, corsivi nostri.

bilanciamento “ineguale” nel quale le istanze sociali – stante il complesso dell'impianto costituzionale e la sua vocazione al *Welfare* – dovessero necessariamente prevalere¹⁵. La Corte non ha mai sposato una simile ricostruzione e si è sempre mossa su un crinale molto delicato da un lato affermando la *dignità costituzionale del bilancio*, dall'altro sempre ammettendo che *le scelte di finanza pubblica dovessero appartenere alla discrezionalità legislativa* e che, per questo, il sindacato costituzionale trovava un valico difficilmente sormontabile¹⁶. Unica ragione per superare tale limite, e sottoporre una legge al giudizio della Corte, era proprio *la lesione del nucleo fondamentale dei diritti costituzionali*. Se dunque esiste una gerarchia, una disuguaglianza tra diritti e bilancio, essa non è data aprioristicamente, ma dipende essenzialmente da due fattori: il tipo di diritti (che deve essere fondamentale) e il tipo di atto compressivo di tali diritti, atto che deve essere tale da intaccare il nucleo inviolabile. Non dunque un qualunque diritto e non una qualunque compressione.

¹⁵ Sul bilanciamento ineguale cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, 126, per il quale «fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un bilanciamento ineguale, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)». V. anche ID., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 380. Cfr. inoltre S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: bilanciamento ineguale o ineguaglianza all'esito del bilanciamento?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, 1334; R. ROMBOLI, *Il problema delle sentenze costituzionali «che costano» e il segreto della camera di consiglio (Nota a Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in *Foro Italiano*, I, 2015, 1867; nonché ID., *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*, Milano, 1993, 185 ss.

¹⁶ Come rilevato da C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *osservatorioaic.it*, 4/2013, 8 ss., dagli anni '90 le sentenze c.d. “di spesa” della Corte costituzionale sono divenute una rarità; al loro posto sono subentrate formule come diritti condizionati, principio di gradualità delle riforme onerose, limitatezza delle risorse disponibili, valore dell'equilibrio finanziario, mediante le quali la Consulta limita la dichiarazione di incostituzionalità alle ipotesi di palese irragionevolezza, arbitrarietà, incongruenza, qualora vadano ad incidere sul nucleo essenziale del diritto di volta in volta preso in considerazione. A proposito dei diritti condizionati non può non essere menzionata la sentenza n. 455 del 1990, in cui si può leggere che «il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (...). Questo principio, che è comune a ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa». Più recentemente la sentenza n. 248/2011 ha affermato che «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario». Cfr. poi le sentt. nn. 245/1997, 299/1999, 142/2012, 223/2012, 310/2012, 116/2013, 304/2013, 88/2014, 10 e 188 del 2015.

È chiaro che il problema risiede proprio qui dove in teoria si pone la soluzione, poiché la risposta a quando un diritto fondamentale venga compresso nel suo nucleo essenziale diviene appannaggio della decisione (non vogliamo dire dell'arbitrio) della Corte costituzionale¹⁷.

Pur essendo la sostanza della decisione più che condivisibile, nel caso di specie non si può negare che l'argomentazione della Consulta sconti un certo grado di apoditticità: l'affermazione centrale, ossia che il trasporto dei disabili attenga al nucleo inviolabile di un diritto fondamentale, viene assunta come una verità autoevidente senza alcuna necessità di argomentazione. Il punto maggiormente significativo della motivazione della Corte appare più come un atto di scelta, un'espressione di pura volontà che non come la coerente catena di un ragionamento.

Questo difetto di motivazione può essere dovuto alla risalente acquisizione, nella giurisprudenza costituzionale, del punto di diritto affermato in sentenza. Che il principio di tutela dei disabili costituisca limite alla discrezionalità del legislatore in materia di allocazione delle risorse finanziarie è stato, infatti, già da tempo, affermato dalla Corte. Oltre alle decisioni già richiamate, basti por mente alle sentenze nn. 251 e 431 del 2008, oltre che alla n. 226 del 2000.

Tuttavia sorprende l'assenza di un elemento, un vero e proprio convitato di pietra: infatti, nonostante i precedenti richiamati siano anteriori alla legge costituzionale 1/2012, *non sembra che l'introduzione dell'equilibrio di bilancio vada a costituire un elemento discriminante* (per la verità nemmeno rilevante) *tale da indurre una modifica nel giudizio di ponderazione precedentemente effettuato dal giudice delle leggi*. Anzi nella decisione attuale lo spirito della riforma pare in certi termini rovesciato: presupponendo dal punto di vista assiologico la priorità dei diritti (*rectius* del loro nucleo inviolabile) rispetto alle esigenze di bilancio essa giunge a porre *una norma di azione concreta*, vale a dire che la stessa programmazione di bilancio sia attuata destinando prioritariamente risorse alla tutela di quei diritti fondamentali.

All'indomani della riforma si era temuto che essa potesse rivestire una sorta di importanza *sineddotica*, si paventava che la modifica di quella singola porzione della Costituzione avrebbe potuto stravolgere

¹⁷ Cfr. C. PINELLI, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli, 2012; nonché ID., *Il discorso sui diritti sociali tra Costituzione e diritto europeo*, in www.europeanrights.it, 2011; ID., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.), in *Dir. pubbl.*, 2002, 887; ID., *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994; F. POLITI, *Il "costo" delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1753; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 20; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, Atti del seminario Corte cost., 8-9 novembre 1991*, Milano, 1993; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Torino, 1991; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti Crisafulli*, I, Padova, 1985, 320; V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, IV, 284.

l'intero assetto sociale del nostro Stato, facendolo deviare verso una visione liberal-liberista¹⁸. Con forza e nettezza quasi brutale la Corte smentisce questi timori e l'unico richiamo all'equilibrio di bilancio presente in sentenza, in realtà ne (ri)definisce la portata semantica affermandone, come abbiamo già visto, l'inferiorità assiologica. Icastica (quanto apodittica) l'affermazione sopra riportata nella quale la Consulta liquida il problema affermando che «*la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio*». Ora, l'equilibrio di bilancio, nella sua incarnazione costituzionale, *inerisce ad una serie di istanze assiologiche che prescindono dall'aspetto meramente economicistico*: penso al principio di responsabilità della pubblica amministrazione o ai diritti delle generazioni future¹⁹.

¹⁸ Tale sviluppo era stata paventato da G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 22 il quale aveva avuto modo di affermare: «quello che sarebbe necessario evitare è che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventi un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione». Come è noto, tutto ciò che viene direttamente o indirettamente ricondotto al fenomeno che viene definito “globalizzazione” risulta, allo stato attuale, difficilmente compatibile con la tutela “effettiva” dei diritti fondamentali. I vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, che sono strettamente collegati al fenomeno anzidetto, dal Trattato di Maastricht in poi ed in particolare con l'inizio del nuovo secolo condizionano le scelte nazionali di allocazione delle risorse finanziarie (basti pensare al *Fiscal compact*). Si può allora comprendere facilmente perché la legge costituzionale n. 1/2012, approvata, secondo alcuni, dal Parlamento silenziosamente e frettolosamente, peraltro con una maggioranza bolscevica, abbia costituito una controversa «riforma costituzionale post-nazionale». L'espressione è di R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; cfr. inoltre S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; ID., *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Rassegna Astrid*, 5/2015; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'Aic*, cit.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in ID., *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2013; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in Aa. Vv., *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Atti delle V giornate italo-ispino-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce, 14-15 settembre 2012, in www.gruppodipisa.it; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, n. 4/2011; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, V. TONDI DELLA MURA, *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003.

¹⁹ Sul principio di responsabilità della pubblica amministrazione cfr. C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, cit., 550 ss., secondo cui riferito alla «“macroazienda Stato” il principio dell'equilibrio finanziario si configura (...) anche come aspetto di un più generale principio di responsabilità dell'azione pubblica (artt. 28, 81 e 97 Cost.). (...) Il principio di responsabilità condensa il senso costituzionale in cui il profilo distintivo dell'azione pubblica così tratteggiato può venire appreso. Né devono sfuggire talune affermazioni della giurisprudenza più recente, secondo cui “l'efficienza e il contenimento dei costi dei servizi pubblici - che sono a carico della collettività - attengono al concetto di buon andamento e come tali assumono rilevanza sotto il profilo costituzionale” (sent. n. 60 del 1991). Si aggiunga che, nello “stato costituzionale”, questa proiezione sul futuro dell'azione pubblica deve tenere conto della “questione di diritto finanziario-costituzionale relativa agli eventuali limiti all'assunzione di debiti da parte dello Stato: le generazioni future non possono essere gravate oltre misura facendo vivere quella attuale a loro spese”. Si profila una dimensione specifica del principio di responsabilità dell'azione pubblica, in forza della quale l'equilibrio

Ripetiamo: pur essendo d'accordo con la sostanza della decisione, ci pare che liquidare un problema di simile magnitudine in termini di mera semantica, di malintesa comprensione sia quantomeno riduttivo.

4. Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata

Questa apoditticità è parzialmente scusabile se si tiene presente quella che in un fortunato libro di qualche anno fa venne definita come «topografia del conflitto», vale a dire l'assetto degli interessi sui quali la Corte è chiamata a decidere²⁰. A ben vedere, infatti, non vi è un vero e proprio conflitto tra bilancio e diritti, non si chiede la tutela di una posizione che determinerebbe un incremento del debito (almeno non direttamente e non stabilmente), ma una diversa allocazione di risorse già presenti.

Il principio posto dalla Consulta attiene, cioè, alla gestione interna del bilancio, alla scelta tra le risorse già disponibili che devono essere allocate secondo una visione che privilegi i diritti fondamentali (o almeno il loro nucleo essenziale). Non vi è dunque un'equiparazione immediata tra tutela dei diritti e aumento della spesa (o del debito) complessiva, ma vi è l'idea che *all'interno di un budget dato*, l'allocazione delle voci di spesa debba (giustamente) essere effettuata dando priorità (e, dunque, pozziorità) al nucleo inviolabile dei diritti fondamentali. È ciò che abbiamo definito, e che ci pare l'autentica novità della sentenza in esame, come *concezione del bilancio costituzionalmente orientata*.

Se, dunque, nel caso di specie la decisione potrà produrre un concreto incremento degli esborsi, e dunque potremmo parlare di sentenza di spesa, l'elemento di principio stabilito con tanta icasticità, va osservato (e parzialmente ridimensionato) nella sua contestualità. Difficilmente, infatti, una simile netta prevalenza dei diritti sul bilancio potrebbe essere predicata aprioristicamente in relazione ad altri rami della spesa pubblica (penso istintivamente alla sanità), ma quali siano gli sviluppi possibili di quanto oggi sancito dalla Consulta non mi sento in grado di pronosticarlo.

Tuttavia non si può negare che la Corte abbia assunto una posizione forte; con tutti i *caveat* sopra evidenziati, non si può ignorare quantomeno il valore simbolico di quanto così nettamente affermato; un principio di diritto che forse recepisce gli umori di una società oramai esausta: esausta soprattutto di subire le privazioni derivate da una crisi che pare infinita non solo impoverendosi essa stessa ma dovendosi assoggettare ad uno Stato che in nome di quella stessa crisi aumenta la pressione fiscale e riduce al tempo stesso i servizi.

finanziario cessa di venire considerato come mero limite all'espansione dei diritti a prestazione pubblica». Sui rapporti tra equilibrio di bilancio e generazioni future v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC* 2/2012; nonché ID., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25.10.2011.

²⁰ R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 62-64, 70-71 e *passim*.



Che sia la Corte costituzionale a doverci ricordare che la nostra civiltà si basa sull'inclusione dei meno fortunati e che un progetto di convivenza pluralistico appartiene a tutti oppure semplicemente non esiste è probabilmente un ulteriore segno di crisi della politica e della sua incapacità di immaginare (e di lottare per) una società autenticamente giusta; ma non è questo il luogo per simili riflessioni.