

“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Nota a Corte cost. n. 275/2016*

di **Lorenzo Madau** – *Dottore in giurisprudenza presso l’Università degli Studi di Roma Tre*

ABSTRACT: One of the biggest issues generated by the 2012 Constitutional reform, which have introduced the balanced budget rule (BBR) in the article 81 of the Italian Constitution, was the role that the new principle could have played in the judicial review, especially in the activity of balancing with the fundamental rights protection.

Despite the reform, the sentence n. 275/2016 seems to demonstrate that the Italian Constitutional Court still wants to confirm its previous orientation, consolidated in force of the old version of the art. 81, underlining that the “incompressible” rights cannot be conditioned by the budgetary equilibrium: on the contrary, is the budget that is necessarily influenced by their guarantee.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione decisa dalla Corte. – 3. Il rapporto tra equilibrio di bilancio e diritti fondamentali, secondo la Corte. – 4. *Much ado about nothing?*

1. Premessa

La costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio, avvenuta con la modifica dell’art. 81 Cost. nel 2012, ha suscitato in dottrina non pochi timori sugli effetti che essa avrebbe provocato sulla garanzia ed effettività dei diritti fondamentali¹.

* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

¹ Vedi F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 3; I. CIOLLI, *I paesi dell’eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012; ID., *The balanced budget rule in italian constitution: it ain’t*

Si temeva, tra l'altro, che il *vulnus* recato dal nuovo art. 81 ai diritti si sarebbe potuto realizzare in sede di tutela giurisdizionale degli stessi, e più in particolare nel giudizio di legittimità costituzionale. In tale sede, invero, l'equilibrio di bilancio avrebbe potuto giocare un ruolo decisivo, attraverso il suo rafforzato inserimento nell'attività di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti², attività rientrante ormai tra le ordinarie operazioni cui la Corte costituzionale è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza³.

Non si trattava affatto di una novità: il valore dell'equilibrio finanziario, infatti, non solo era stato ricavato in via interpretativa dalla Corte già a partire dal vecchio testo dell'art. 81⁴, ma veniva utilizzato dalla Corte stessa proprio come interesse costituzionalmente rilevante di cui tener conto nell'opera di bilanciamento con altri valori costituzionali potenzialmente contrastanti⁵, tra cui quello alla tutela dei diritti fondamentali "che costano" di più, in particolare dei diritti sociali⁶.

Nondimeno, l'avvenuta costituzionalizzazione espressa di tale principio non poteva non comportare, si diceva, un aumento del peso dell'equilibrio finanziario sul piatto della bilancia⁷.

necessarily so... useful?, in *Rivista AIC*, 4/2014; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, 4/2012; M. CARABBA, "Fiscal Compact" e tutela dei diritti sociali, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1-2/2013.

² Su cui v., per tutti, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014.

³ Cfr. Corte cost., sent. n. 236/2011, punto 9 Cons. in dir.

⁴ Sin dalla celebre sentenza n. 1 del 1966.

⁵ E non come parametro del giudizio, funzione per la quale risultava decisamente inidoneo, come sottolineava già V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 456-57.

⁶ Come ricorda Luciani, a "costare" finanziariamente non sono solo i diritti sociali, come comunemente si ritiene, ma tutti i diritti, compresi quelli di libertà, configurandosi spesso anch'essi come "diritti a prestazione"; tuttavia, è indubbio che per i diritti sociali il costo sia più immediatamente percepibile; v., da ultimo, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 7, dove si richiama il noto studio di S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999. Considerazioni analoghe anche in A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 3-4. Sui diritti sociali v., per tutti: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Vol. XI, Roma, 1989, 28 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012, 219-289.

⁷ In tal senso, d'altronde, depongono anche alcune affermazioni della stessa Corte: ad esempio, quella secondo cui la "gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale vale a fortiori dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico" (cfr. Corte cost., sent. n. 10/2015, punto 8 Cons. in dir.); oppure quando, in merito agli sforzi volti al contenimento della spesa pubblica, ha statuito che "si tratta di misure oggi più stringenti, in

Dunque, risultava interessante valutare, una volta entrata a regime la riforma, se e come effettivamente la Corte avrebbe assicurato questo maggior peso alle esigenze finanziarie nell'attività di bilanciamento, e quanto la tutela effettiva dei diritti fondamentali ne sarebbe risultata compressa. Ora, anche grazie alla pronuncia in commento, sembra non più prematuro tentare di dare una prima, prudente, risposta.

A tal fine, tuttavia, appare prima necessaria una rapida analisi della decisione stessa, la quale non è priva di ulteriori aspetti degni di nota.

2. La questione decisa dalla Corte

Con la sentenza n. 275/2016⁸, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis⁹, l. reg. Abruzzo n. 78/1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), nella parte in cui prevede, per gli interventi definiti dall'art. 5-bis della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa*».

La questione di costituzionalità era stata sollevata, in relazione all'art. 38 Cost. ed all'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, dal TAR Pescara; il giudice amministrativo, a sua volta, era stato investito della domanda con cui la Provincia di Pescara aveva chiesto di vedersi corrispondere, dalla Regione Abruzzo, il pagamento del contributo, nella misura del 50% delle spese necessarie e documentate per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti disabili svolto tra il 2006 ed il 2012.¹⁰

Nell'esame del merito della questione, il giudice delle leggi è partito da una

seguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio." (Cfr. Corte cost., sent. n. 178/2015, punto 10.3 Cons. in dir.)

⁸ Per i primi commenti a tale pronuncia v: A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; S. ROSSI, *Limiti di bilancio e diritti fondamentali delle persone con disabilità - Corte cost. n. 275/2016*, in *Personaedanno.it*, 2017.

⁹ Aggiunto dall'art. 88, comma 4, l. reg. Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante: «*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)*»

¹⁰ Sulla base della citata norma, infatti, la Provincia aveva approvato e trasmesso annualmente alla Regione i piani degli interventi, relazionando per ciascun anno sulle spese sostenute e sulle attività svolte. A fronte di ciò, la Regione aveva però erogato, per le varie annualità, finanziamenti per somme ben inferiori al 50% di quelle documentate dalla Provincia, con una differenza pari ad € 1.775.968,04.

ricognizione della natura del diritto che si presumeva leso, ossia il diritto all'istruzione del disabile, sotto la *species* del diritto al servizio di trasporto ed all'assistenza scolastici; richiamando due celebri precedenti sul tema, le sentenze nn. 215 del 1987¹¹ ed 80 del 2010¹², la Corte ha ribadito la natura fondamentale del diritto all'istruzione del disabile, riconducendola all'art. 38, comma 3, della Costituzione¹³.

Tale premessa ha quale conseguenza logica, secondo un'impostazione ormai più che consolidata della Corte, l'imposizione di un "limite invalicabile" alla discrezionalità del legislatore, costituito dal rispetto di un nucleo minimo ed indefettibile di garanzie relative al diritto fondamentale in esame; nell'ambito di tale nucleo, afferma ora il giudice delle leggi, rientra anche "il servizio di trasporto e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto."¹⁴

Come noto, il problema relativo al c.d. nucleo minimo dei diritti fondamentali, concetto elaborato dalla giurisprudenza della Corte, è sempre stato quello della sua esatta individuazione¹⁵, non avendo essa mai proceduto a fornirne una definizione

¹¹ Decisione definita "rivoluzionaria" da C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011, 76 (lavoro cui si rinvia anche per una ricostruzione di più ampio respiro in tema di diritti costituzionali delle persone disabili), e da F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO, *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, 253. Tra i tanti commenti a tale pronuncia v., in particolare, C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale ed il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2/1987; M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emarginazione*, in *Giur. It.*, 4/1990.

¹² Con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge n. 244/2007, nella parte in cui stabilivano un limite massimo nella determinazione del numero degli insegnanti di sostegno, ed al tempo stesso sopprimevano la possibilità di assumerne un numero aggiuntivo a tempo determinato, in deroga al rapporto tra studenti e docenti, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave. Tali previsioni, infatti, incidevano pesantemente sul nucleo indefettibile di garanzie del diritto all'istruzione degli alunni disabili. Per approfondimenti in relazione a tale sentenza, v. F. GIRELLI, *L'assegnazione delle ore di sostegno agli studenti disabili nel "seguito" delle decisioni d'incostituzionalità*, *Appendice* in C. Colapietro, *Diritti dei disabili*, cit.; L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, 3/2012; A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 0/2010; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum Quad. Cost.*, 2016.

¹³ D'altronde, "sul tema della condizione giuridica del portatore di *handicaps* confluiscano un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale", così, citando il suddetto precedente del 1987, Corte cost., sent. n. 275/2016, punto 14 Cons. in dir.

¹⁴ Cfr. *Ivi*, punto 5 Cons. in dir.

¹⁵ Secondo C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 10, tale sfuggente concetto potrebbe essere definito, in linea di massima, come «la soglia al di sotto della quale la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale, restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi». Sul problema in discorso v. anche: C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti*

generale, ed essendosi invece limitata a rintracciarne, caso per caso, i limiti d'intangibilità; non vi è dubbio però che, quando la Corte riconosce una determinata espressione di un diritto fondamentale come rientrante nel perimetro di questo "nocciolo duro", l'effetto è la sua automatica intangibilità, l'imposizione di un confine impenetrabile alla discrezionalità legislativa, che mai potrà legittimamente comprimere quel nucleo essenziale.

Ciò posto, la Corte passa allora a verificare se, da parte della normativa sottoposta al suo esame, le garanzie minime suddette, rientranti nel nucleo essenziale del diritto all'istruzione del disabile, siano state o meno comprese: la conclusione cui perviene il giudice delle leggi è affermativa.

Il motivo sta nella ambigua scelta legislativa della Regione Abruzzo di prevedere sì, un contributo regionale volto a coprire il 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province per l'effettuazione del servizio di trasporto e di assistenza scolastica degli alunni disabili¹⁶; ma, al tempo stesso, di condizionarlo ai limiti della disponibilità finanziaria determinata volta per volta dalle annuali leggi di bilancio.

Tale scelta, infatti, comporta che il finanziamento regionale previsto sulla carta, indispensabile per permettere alle Province l'attuazione del diritto, risulti in concreto estremamente aleatorio nel *quantum* (ed al limite, in caso di condizioni finanziarie regionali eccezionalmente negative, anche nello stesso *an*), venendo a dipendere integralmente dal mero arbitrio del decisore politico in sede di compilazione del bilancio regionale¹⁷; detta aleatorietà non permette alle Province di fare affidamento sul contributo regionale, impedendole "di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio". Come osserva la Corte, invero, l'effettività del soddisfacimento del diritto non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie fornite dalla Regione. Di più, l'incertezza e l'arbitrio si sono

sociali, in G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi della Mura (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010; D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali: Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *gruppodipisa.it*, 2012. In alcuni casi, la Corte sembra identificare il nucleo minimo dei diritti con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, comma 2, lett. m: v. Corte cost., sentt. nn. 193/2007, 163/2011, 91/2012; proprio gli Autori appena citati, tuttavia, dimostrano come si tratti in realtà di due concetti ben diversi, che solo occasionalmente possono coincidere.

¹⁶ La competenza amministrativa in tema di assistenza scolastica e diritto allo studio spettava infatti ancora, *ratione temporis*, alle Province; è stato poi l'art. 4 della l. reg. Abruzzo n. 32/2015, in attuazione della legge statale n. 56/2014, a trasferire ai Comuni le suddette funzioni.

¹⁷ Difatti, "in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto dei disabili possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto" (cfr. *Ivi*, punto 18 Cons. in dir.).

tradotti, di fatto, in conclamata insufficienza dei finanziamenti disposti dalla Regione, condizionando pesantemente la misura delle risorse provinciali destinate allo svolgimento del servizio e, dunque, menomando l'effettiva realizzazione dello stesso¹⁸.

Di qui la patente violazione del nucleo essenziale del contenuto del diritto all'istruzione del disabile di cui all'art. 38, commi terzo e quarto, Cost.; tale violazione, precisa la Corte, deriva più esattamente dalla combinazione tra la norma impugnata, la quale demanda la quantificazione concreta del contributo regionale alle disponibilità finanziarie allocate in sede di bilancio annuale, e "la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri", determinando così un "risultato normativo non conforme a Costituzione".

Nota infatti la Corte, come, rendendo generico ed indefinito il finanziamento destinato al servizio di trasporto e assistenza scolastica per gli alunni disabili, la norma impugnata consenta "che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti"¹⁹.

Tale passo della sentenza in commento sembra rispondere alla questione posta autorevolmente da L. Carlassare in un recente scritto dedicato al rapporto tra il nuovo art. 81 Cost. ed il modello di Stato sociale delineato dalla nostra Costituzione²⁰; tra le molte pregevoli riflessioni ivi contenute, l'Autrice si chiedeva anche (invero retoricamente) se, posto il limite delle disponibilità finanziarie date, all'interno di esse "il legislatore sia libero di ignorare le priorità costituzionali, destinando le risorse 'disponibili' altrove, ad obiettivi che la Costituzione non impone o addirittura vieta; libero di sacrificare diritti fondamentali – sanità, scuola, previdenza, ambiente, beni culturali – a interessi diversi"²¹. La Corte risponde ora di no, laddove censura già la sola

¹⁸ A riprova di ciò, i dati forniti dalla Provincia nel giudizio *a quo*, non contestati dalla difesa regionale, sono eloquenti: dal 2008 al 2012 il cofinanziamento regionale annuale è stato sempre abbondantemente inferiore alla percentuale del 50% del totale delle spese sostenute dall'amministrazione provinciale, arrivando a rappresentare addirittura, nell'esercizio finanziario 2009, la miserrima quota del 18% delle stesse; dunque, commenta la Corte: "Palese è la lesione della effettività del servizio, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l'assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento." (Cfr. *Ivi*, punto 17 Cons. in dir.)

¹⁹ Cfr. *Ivi*, punto 8 Cons. in dir.

²⁰ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

²¹ Accanto a questa, L. Carlassare si poneva poi un'altra questione, alla prima strettamente connessa, e cioè se e come la Corte potesse esercitare il suo sindacato su scelte legislative di tal fatta. La soluzione proposta dall'Autrice era quella di servirsi, in modo innovativo, dello schema trilatero del controllo di ragionevolezza, elaborato da L. Paladin e ormai fatto proprio da decenni dalla Corte, e cioè "mettendo in relazione i principi costituzionali, la norma che toglie risorse indispensabili a un obiettivo prioritario, la norma che destina risorse a un obiettivo ignorato o vietato dalla Costituzione." (Cfr. L. CARLASSARE, *ivi*, 154.) L'argomento della discrezionalità legislativa nell'allocazione delle risorse scarse e del controllo di legittimità costituzionale esperibile sulla stessa da parte della Corte costituzionale, era stato trattato dalla

possibilità astratta, determinata dalla norma impugnata, che una tale allocazione di risorse, irrispettosa dell'ideale posizione sovraordinata che connota le spese volte a garantire diritti costituzionali rispetto alle spese costituzionalmente indifferenti, abbia luogo.

3. Il rapporto tra equilibrio di bilancio e diritti fondamentali, secondo la Corte

Ripercorsa la struttura della decisione, il passaggio che si vuole mettere ora in luce è un altro, il quale costituisce in realtà, nell'economia della stessa, non più che un argomento *ad adiuvandum*.

L'avvocatura della Regione, nelle proprie difese, faceva ricorso ad uno degli argomenti più (ab)usati nelle memorie difensive in sede di giudizio di legittimità costituzionale, quello della limitatezza delle risorse disponibili, cui si collegava quello dell'esborso economico privo di copertura che sarebbe derivato da un eventuale accoglimento.

Sosteneva la Regione che anche il diritto all'istruzione dei disabili, come ogni diritto fondamentale, dovesse essere assoggettato ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili; d'altra parte, ove la disposizione impugnata non avesse previsto il limite delle somme iscritte in bilancio, essa avrebbe violato l'art. 81 Cost. per difetto di copertura ed alterazione dell'equilibrio di bilancio.

L'argomentazione della Corte, volta a respingere tale eccezione difensiva all'accoglimento della questione, merita di essere riportata per esteso: "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 incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"²².

stessa Autrice già in: L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1 /2013, cui si rimanda per maggiori approfondimenti. V. anche F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 15; G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico finanziaria*, in *Oss. Cost. AIC*, 1/2016, 13.

²² Corsivo dell'A.; cfr. Corte cost., *ivi*, punto 11 Cons. in dir. Dopo tale significativa asserzione, la Corte ha premura di spiegare perché il rischio dello squilibrio di bilancio, paventato dalla Regione, sarebbe comunque infondato; la l. reg. Abruzzo n. 78/1978, rilevano infatti i giudici della Consulta, si fonda su un impianto improntato al metodo della programmazione, attraverso cui le Province inviano ogni anno alla Giunta regionale il piano degli interventi per il diritto allo studio degli studenti disabili da

In particolare, è soprattutto l'ultimo inciso, quello secondo cui "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione", a saltare subito all'occhio²³. Il significato di tale asserzione non rappresenta, invero, una soluzione di continuità rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale, tutt'altro; nondimeno, come si tenterà di mostrare, è proprio in questo aspetto che si risolve la sua rilevanza, oltre che nella nettezza e perentorietà senza precedenti delle espressioni utilizzate.

Grazie a tale affermazione, infatti, la sentenza n. 275 del 2016 rappresenta un tassello di indubbia importanza nell'ambito del progressivo delinearsi degli orientamenti della Corte in tema di rapporti tra diritti fondamentali di prestazione ed equilibrio di bilancio, così come riconfigurato dalla l. cost. n. 1/2012.

Orbene, l'avvenuta costituzionalizzazione espressa del principio dell'equilibrio di bilancio rendeva tutt'altro che scontata la conferma dell'orientamento giurisprudenziale che, nato a partire dagli anni '80 del secolo scorso²⁴, si era ormai consolidato in tema di bilanciamento tra diritti "che costano", in particolare i diritti sociali "condizionati"²⁵, ed esigenze finanziarie.

Tale orientamento prendeva le mosse dal necessario rispetto delle valutazioni politiche discrezionali, compiute dal legislatore, nel disciplinare le prestazioni concernenti i diritti sociali, tenendo conto dell'esigenza dell'equilibrio finanziario da esso assunto come obiettivo²⁶. Tuttavia, la discrezionalità legislativa incontrava due

realizzare nell'anno solare successivo, sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore (art. 5-bis); in tal modo, risulta evidente come la Regione sia messa perfettamente in grado di iscrivere correttamente in bilancio gli oneri finanziari emergenti dai preventivi piani provinciali annuali.

²³ Come sottolineato già da G. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Oss. Cost. AIC*, 1/2017, 25.

²⁴ Che la Corte inizi, proprio negli anni '80, ad utilizzare sempre più l'equilibrio finanziario come interesse oppositivo all'espansione *ad libitum* dei diritti sociali onerosi non può stupire; è in quel decennio, invero, che le preoccupazioni per lo stato dei conti pubblici italiani iniziano a farsi sempre più pressanti. L'inaugurazione di questo nuovo corso può infatti rinvenirsi già nella sentenza n. 180/1982. Per una ricostruzione approfondita di questo orientamento, v. C. SALAZAR, *Crisi economica*, cit.; da ultimo, G. DI DONATO, *Crisi economica*, cit., 20-25.

²⁵ Sulla nozione di diritti sociali "condizionati", introdotta dalla Corte con la sentenza n. 455/1990, v., per tutti, C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996, 370-84.

²⁶ Valutazioni che, ha riconosciuto pienamente la Corte, possono anche comportare un "passo indietro" nel livello delle tutele e delle prestazioni sociali garantite ai cittadini. Questo assunto, che in tempi di progressivo, incessante smantellamento dello Stato sociale non desta alcuna meraviglia, non era invece così scontato proprio fino agli anni '80, se si pensa alla dottrina allora in voga della c.d. "irreversibilità" dello Stato sociale (v. su tutti G. U. RESCIGNO, *Costituzione e diritto amministrativo*, in AA.VV., *La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico. Quaderni di San Martino*, Bologna,

limiti, il cui rispetto poteva essere sindacato dalla Corte stessa: il primo rappresentato dal tradizionale canone, espressione del principio di eguaglianza, della ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore²⁷; il secondo costituito invece dal cosiddetto “nucleo minimo”, essenziale ed intangibile, di ciascun diritto fondamentale che, costituendo ambito inviolabile della dignità umana, deve rimanere incompressibile ed insuscettibile di sacrifici nel bilanciamento con altri interessi; in realtà, i due limiti hanno poi spesso operato congiuntamente, dal momento che è evidente come una disciplina legislativa che violasse anche il nucleo minimo di un diritto fondamentale, sarebbe per ciò stesso viziata da manifesta irragionevolezza²⁸.

Nient'affatto peregrino appariva il timore che, a seguito della riforma del 2012, questa ricostruzione potesse alterarsi, sbilanciandosi in favore dell'interesse all'equilibrio di bilancio, e che questo assurgesse, agli occhi della Corte, a “super principio” costituzionale, “capace di prevalere in modo assoluto sulle altre norme di valore costituzionale.”²⁹

1990), e soprattutto alla giurisprudenza pregressa della stessa Corte costituzionale, dalla quale sembrava desumibile il canone per cui, nella tutela dei diritti sociali e nella costruzione del *Welfare State*, si potesse solo “andare avanti”, cioè che si potesse intervenire in tale ambito solo attraverso modifiche *in melius*, accrescendo la misura delle tutele o il novero dei loro destinatari.

²⁷ Sulla ragionevolezza v., *ex pluribus*, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Agg.*, Milano, 1997, 899-911; G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000 ; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

²⁸ Esempio in tal senso la sentenza n. 304/1994: in essa, la Corte ha infatti asserito che, se le esigenze relative alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario “avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'invulnerabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa”.

²⁹ Cfr. I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quad. Cost.*, 4/2015, in commento alla celebre sentenza n. 10/2015, nella quale il rispetto dell'equilibrio di bilancio aveva portato la Corte ad annullare del tutto gli effetti retroattivi della declaratoria d'incostituzionalità, incidendo così sul canone della pregiudizialità costituzionale e sullo stesso diritto alla tutela giurisdizionale nel giudizio *a quo*; considerazioni simili anche in: A. LANZAFAME, *La limitazione degli effetti retroattivi delle sentenze di illegittimità costituzionale tra tutela sistemica dei principi costituzionali e bilanciamenti impossibili*, in *Rivista AIC*, 2/2015; M. POLESE, *L'equilibrio di bilancio come limite alla retroattività della sentenza di accoglimento*, in *Rivista AIC*, 2/2015. D'altronde, un'autorevole opinione dottrinale ha indicato, nella sentenza n. 10/2015, una vera e propria “decisione spartiacque”, un “nuovo precedente” nella giurisprudenza costituzionale in tema di diritti fondamentali ed esigenze finanziarie; con essa, la Corte avrebbe riconosciuto “piena cogenza alle regole introdotte con la revisione del 2012: regole che impongono di attribuire un significato *prescrittivo* specifico al pareggio di bilancio, nuovo e diverso dal passato”, il quale “si esprime nei confronti di qualunque principio o valore costituzionale” (cfr. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3/2015, 578, 595, 600). Tuttavia, è stato fatto notare come in quella sentenza, a ben vedere, ad essere risultata decisiva nel bilanciamento operato dalla Corte non fosse stata la sola e semplice lesione

Già alcune pronunce del 2015, in particolare le nn. 70 e 178, sembravano tuttavia rassicurare i commentatori circa tale preoccupazione³⁰; ora, la sentenza in commento appare smentirla in modo diretto.

In essa, infatti, la Corte si pronuncia sull'eccezione formulata dalla Regione con un'affermazione che risulta lapidaria quanto mai lo era stato in passato, neanche sotto il vigore del vecchio art. 81 Cost.: l'equilibrio di bilancio non può in alcun modo condizionare la doverosa erogazione dei diritti *incomprimibili*, tutt'al contrario: sono essi che incidono, come una variabile indipendente, sulla composizione e sui risultati del bilancio!³¹

dell'equilibrio, ma la considerazione che essa avrebbe comportato, a catena, un pregiudizio a ben altri e fondanti principi, ovvero quelli di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost.: cfr. M. RUOTOLO, M. CAREDDA, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, 2/2015, § 3; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività*, in *Federalismi*, 4/2015, 9. Sul punto, v. anche C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, 621-22; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 10/2015, 4. Per una diversa prospettiva dell'elevazione dell'art. 81 a super principio, con riguardo alla riduzione della discrezionalità politica del Governo nel decidere se impugnare in via di azione le leggi regionali con esso in contrasto, v. L. MOLLIKA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Oss. Cost.*, 1/2017.

³⁰ In tali sentenze, il *vulnus* al principio dell'equilibrio di bilancio che ne sarebbe derivato, non aveva impedito alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità delle norme impugnate (con accoglimento "secco" nella prima, ad effetti temporali circoscritti nella seconda), a tutela dei diritti, rispettivamente, ad una prestazione previdenziale adeguata nel primo caso, alla libertà sindacale e all'adeguata retribuzione nel secondo. Per un tentativo di ricondurre a sistema le pronunce nn. 10, 70 e 178 del 2015 v. G. GRASSO, *Le parole*, cit., 8-12; si veda inoltre L. MADAU, *L'incidenza del nuovo articolo 81 Cost. sui giudizi di legittimità costituzionale: prime osservazioni*, in *Amm. e cont. Stato e enti pubbl.*, 2015.

³¹ Il che sembra quasi ricordare, *mutatis mutandis*, nell'ambito della teoria economica, i dettami della c.d. "finanza funzionale", che si fa comunemente risalire alla *Teoria generale* di J. M. Keynes, ma che in realtà è di paternità di uno dei più originali sviluppatori delle idee keynesiane, Abba P. Lerner, il quale l'ha compiutamente delineata nell'opera *The Economics of Employment*, New York, 1951. Secondo tale impostazione, le politiche di bilancio, quali che esse siano, non dovrebbero mai diventare "*an end in itself*", dovendo piuttosto essere considerate come un mezzo per raggiungere l'obiettivo economico della prosperità di un Paese (cfr. M. FORSTATER, *Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today?*, in *The Levy Economics Institute, working paper n. 272/1999*). Se si sostituisce, nella veste di obiettivo ineludibile cui funzionalizzare le politiche di bilancio, la garanzia dei diritti incomprimibili alla prosperità economica (peraltro, come evidente, strettamente connessi) ci si accorge di come l'impostazione della Corte, espressa dall'affermazione in commento, non sia così lontana da tale visione economica; il che, da una parte è curioso, visto il palese impianto antikeynesiano del *frame* di regole di bilancio eurounitarie, che riempie di contenuto il nostro concetto costituzionale di equilibrio di bilancio (cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. Cost.*, 3/2016); dall'altra, fa forse sperare che la Corte possa finalmente liberarsi di quella "limpida subalternità nei confronti del modo di pensare dominante in campo economico" che un economista critico

Dunque, il c.d. nucleo essenziale dei diritti fondamentali (“*nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto*” lo definisce qui la Corte) rimane ancora un vincolo intangibile per le politiche di contenimento della spesa pubblica; in quanto tale, esso non potrà mai entrare all’interno del gioco del bilanciamento, tanto del legislatore quanto della Corte, con gli interessi finanziari rappresentati dal nuovo art. 81 Cost., ed essere da loro condizionato, rappresentando la sua garanzia ed effettività un obbligo ineludibile per i pubblici poteri.

Semmai, il rafforzamento del peso dell’equilibrio di bilancio nell’attività della Corte, prodotto dalla riforma del 2012, potrà eventualmente manifestarsi nel senso di rendere più blandi i margini dell’altro limite posto dai giudici della Consulta alle scelte politiche volte a ridurre le prestazioni sociali, quello della loro necessaria ragionevolezza³²; oppure, come già si è iniziato a vedere con le succitate sentenze nn. 10 e 178 del 2015, attraverso un maggiore uso della discussa facoltà di regolare gli effetti temporali delle dichiarazioni d’incostituzionalità, al fine di contenerne i costi³³.

Dall’impostazione della sentenza in esame si potrebbe poi dedurre anche di più. Come noto, la dottrina ha messo per tempo in luce come il principio dell’equilibrio di bilancio di cui al nuovo art. 81 soffrisse di un grave *deficit* (nemesi dei vocaboli!) di giustiziabilità, essendo pressoché impossibile il suo utilizzo come parametro di

come M. Pivetti le ha potuto contestare (cfr. M. PIVETTI, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant’anni dopo*, Napoli, 2008, 5.)

³² Secondo l’orientamento tradizionale del Giudice delle leggi, la compressione dei diritti sociali, giustificata da esigenze finanziarie, non contrasta con il canone della ragionevolezza laddove essa sia “eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata” (così Corte cost., sentt. nn. 245/1997, 299/1999, 223/2012, 310/2012, 304/2013, 178/2015.) Tra di essi, in particolare, sono i criteri collegati alla eccezionalità e limitatezza temporale quelli maggiormente esposti a risultare più recessivi nelle considerazioni della Corte: una conferma in tal senso viene dalla vicenda del “blocco” della contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici: inaugurato già dal d.l. 78/2010, solo a partire dal 2015, di fronte alla sua ennesima proroga, la Corte ne ha riconosciuto l’irragionevolezza sopravvenuta; non prima, però, di aver affermato espressamente che la nuova disciplina di bilancio, discendente dalla l. cost. 1/2012, le impone ora di considerare non irragionevoli i sacrifici sociali, anche qualora protratti per tempi più lunghi rispetto a quanto la Corte riteneva in passato il massimo tollerabile.

³³ Come sottolineato particolarmente da A. MORRONE, *Le conseguenze*, cit. (v. *supra*, nota 29.) Sul tema della modulazione degli effetti temporali delle pronunce di illegittimità costituzionale si rinvia ai contributi, più che mai attuali, raccolti in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 23 e 24 novembre 1988, Milano, 1989. Nulla di completamente nuovo anche in tal caso, comunque, se si tiene conto delle svariate tecniche decisionali introdotte dalla Corte, a partire dalla seconda metà degli anni ’80, proprio per ridurre gli effetti finanziari delle proprie decisioni: v. per tutti C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza*, cit.

legittimità costituzionale nei giudizi in via incidentale della Corte³⁴.

Ebbene, ipotizzando astrattamente di superare tale *deficit*, l'affermazione in commento assumerebbe una portata ancor più rilevante: essa, infatti, significherebbe che una legge di bilancio in disequilibrio rispetto ai parametri di cui all'art. 81 Cost., od una successiva legge contenente spese sopravvenute tali da alterare notevolmente l'equilibrio fissato dal bilancio³⁵, potrebbero superare indenni il vaglio di costituzionalità operato dalla Corte, qualora quel disavanzo fosse specificamente giustificato dalla ineludibile necessità di garantire diritti costituzionali incompressibili.

4. In conclusione: *much ado about nothing*?

In conclusione, dalla perentoria affermazione della Corte emerge una lettura del principio dell'equilibrio di bilancio che potrebbe dirsi, se non riduzionista, sicuramente lontana da quei pur fondati timori di una sua elevazione a "super principio costituzionale".

La considerazione che la Corte sembra dare al principio dell'equilibrio di cui al nuovo art. 81, infatti, appare discostarsi davvero di poco da quella che essa aveva dello stesso già prima della riforma del 2012, perlomeno nella sua contrapposizione con i diritti fondamentali di prestazione, legittimando ancora la nota ricostruzione del loro bilanciamento come "ineguale"³⁶.

Per chi rimanga convinto che la nostra Costituzione, anche dopo la modifica dell'art. 81, non giustifichi alcuna posizione di minorità³⁷ per i diritti sociali rispetto agli altri diritti fondamentali, ed anzi imponga alla Repubblica un preciso "progetto di

³⁴ Il punto di riferimento sul punto non può che essere G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

³⁵ Il disequilibrio, congenito nella legge di bilancio, o derivato dalla sopravvenuta legge di spesa, sarebbe causato in tali ipotesi dalla non corretta copertura delle spese previste, ad esempio perché operata tramite ricorso a nuovo indebitamento oltre le misure consentite dalla normativa europea, la quale riempie di contenuto i rinvii mobili effettuati dalla legge n. 243 del 2012, a sua volta attuativa dell'art. 81 Cost.

³⁶ Secondo cui le esigenze finanziarie sono poste su un piano inferiore rispetto a quello spettante ai diritti: cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014, 46 ss.

³⁷ Posizione che, ricorda Luciani, ha caratterizzato per lungo tempo i diritti sociali rispetto ai diritti di libertà, ma che fu definitivamente archiviata dalla Costituzione repubblicana, grazie alla quale essi "hanno recuperato il divario che li separava da quelli delle generazioni precedenti, ai quali devono ritenersi del tutto equiparati" (cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., 6-7.)

trasformazione sociale”, delineato già nell’art. 3, comma 2³⁸, che passa proprio tramite il riconoscimento, il rafforzamento e la garanzia degli stessi, questo orientamento della Corte non può che essere accolto positivamente³⁹.

³⁸ Cfr. M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio*, cit., 15. Nello stesso senso v. anche, per esempio: I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 9; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione*, cit., 138-39.

³⁹ Rimane, nondimeno, la consapevolezza della sua inevitabile insufficienza nel contrastare la deriva delle politiche economiche e sociali italiane ed europee, da decenni ormai “in direzione ostinata e contraria” a quel progetto costituzionale di trasformazione sociale. Quanto mai valide appaiono, al riguardo, le parole di M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in www.unipd.it/scuolacostituzionale, 11-12: “Non è tollerabile che, nella realizzazione del principio della giustizia sociale, ci si debba affidare agli sporadici interventi della giurisprudenza. Il diritto politico non può farsi né sostituire né sopraffare, specie in questo ambito, dal diritto giurisprudenziale, che comunque non ha gli strumenti adeguati per realizzare i principi dello Stato sociale.”