

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 05/03/2017

AUTORE: Francesco Saitto *

“COSTITUZIONE FINANZIARIA” ED EFFETTIVITÀ DEI DIRITTI SOCIALI NEL PASSAGGIO DALLO «STATO FISCALE» ALLO «STATO DEBITORE»

Sommario: 1. “Costituzione economica” e “Costituzione finanziaria”; 2. Dal dibattito in Assemblea Costituente al pareggio come «compito ansioso»: l'assenza di una riserva di legge per il ricorso al credito e il collegamento tra l'art. 81 e l'art. 47 Cost.; 3. Primi progetti di riforma dell'art. 81 Cost. tra diritti costituzionali condizionati e bilanciamenti ineguali; 4. L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione: divieto di indebitamento ed eccezioni alla regola; 5. La revisione del catalogo delle competenze Stato-Regioni e i nuovi vincoli all'autonomia finanziaria regionale; 6. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, la duplice natura dei diritti sociali e il ruolo della Corte costituzionale alla luce delle sentenze nn. 10 e 70 del 2015; 7. Alcune considerazioni conclusive sul rilievo prescrittivo della “Costituzione finanziaria” e sulla rilevanza della distinzione delle fonti di finanziamento dei diritti sociali

1. “Costituzione economica” e “Costituzione finanziaria”

Se si volge lo sguardo al dibattito in materia di “Costituzione economica”, si può essere tentati di non ritenere più scientificamente utile ricorrere a quella formula, così fortunata, ma anche tanto discussa e contestata. Del resto, al di là della distinzione tra significato descrittivo e prescrittivo della locuzione – che appare piuttosto insoddisfacente – l'ambizione di sottrarre alla decisione politica scelte fondamentali in materia di conformazione del sistema economico, in particolare tramite una predeterminazione degli assetti proprietari, era alla base del compromesso novecentesco da cui prendeva origine lo stato costituzionale. Con ciò, si voleva però al contempo stabilire anche una primazia del politico, libero di muoversi piuttosto discrezionalmente sia pur nei limiti e lungo le linee di sviluppo prestabiliti in Costituzione, sull'economico.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico, Sapienza Università di Roma.

Senza relegare nel «cono d'ombra del disvalore» proprietà e impresa¹, ma anzi accettando come modello di sistema quello dell'economia capitalista di mercato², le libertà economiche erano pertanto inserite in un contesto relazionale con i diritti civili e politici in cui, sulla base di un'idea dei diritti fondamentali come elementi fondativi della comunità³, esse perdevano una centralità costruita solo sull'idea di *homo oeconomicus* e per cui il perseguimento dell'interesse individuale avrebbe automaticamente generato un benessere generalizzato, per essere valorizzate in quanto attività o funzioni che concorressero al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, co. 2, Cost.), anche perché necessarie a garantire il processo di redistribuzione della ricchezza prodotta (ie. art. 36 e art. 53 Cost.).

La sintesi descritta appare confermata, al di là della diatriba sul rilievo giuridico del diritto al lavoro come pretesa soggettiva, anche in ragione della positivizzazione del lavoro come fondamento della Repubblica, in un sistema che presupponeva le logiche di un'economia capitalista di mercato, ma che al contempo riconosceva, sanciva e ipostatizzava il conflitto tra capitale e forza lavoro⁴, in una prospettiva virtuosa che imponeva di sublimare lo scontro tramite la previsione di necessarie politiche redistributive della ricchezza – esistente e prodotta – di cui erano però corollario il riconoscimento e la protezione della proprietà e della libertà di iniziativa economica in Costituzione⁵.

¹ R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 193 ss., 196.

² M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011; polemicamente G. U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, Savelli, 1975.

³ Sul superamento della ricostruzione meramente difensiva dei diritti e per una loro forza fondativa e legittimante la comunità cfr. R. SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1968, spec. 119 ss., 309 ss., 462 ss.; su cui ora P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. 55 ss. e 123 ss.

⁴ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), ora in L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè, 2005; ma anche C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, spec. 57 ss. e 147 ss.; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, 12 ss.; ma anche, sia pur più polemicamente, G. F. MANCINI, *Art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, spec. 214 ss.

⁵ Di recente, da diverse prospettive, sul lavoro nella Costituzione G. AZZARITI, *Il rovesciamento. Dalla centralità del lavoro alla teologia economica*, in A. Giorgis, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Saggi per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, Einaudi, 2016; M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2009; A. CANTARO, *Lavoro (diritto al)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, 596 ss.; A. CANTARO, *La costituzionalizzazione del lavoro. Il secolo lungo*, in G. Casadio (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, 49 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, spec. 25 ss. e 39 ss.; G. DI GASPARÉ, *Il lavoro quale fondamento della repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 863 ss.; G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI° Secolo*, Roma, Aracne, 2012, 31 ss.; T. GROPPI, *"Fondata sul lavoro". Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 665 ss.; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 2010, 628 ss.; R. NANIA, *Il "lavoro" come "fondamento", come "diritto" e come "dovere"*, in Id. (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2012; G. U. RESCIGNO, *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 21 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, Giappichelli, 2000, spec. 43 ss.

Nel momento in cui si riconosceva, dunque, l'esistenza del conflitto come fatto, si puntava a neutralizzarlo e renderlo virtuoso, prima di tutto tutelando il lavoro in tutte le sue forme (art. 35 Cost.) e ampliando le maglie del concetto di "lavoro", al secondo comma dell'art. 4 Cost., con l'affermazione secondo cui una qualunque attività o funzione potesse comunque concorrere al progresso materiale o spirituale della società; nonché prevedendo poi, più nello specifico, il principio del concorso alle spese sulla base della capacità contributiva di ognuno e quello della tassazione progressiva (art. 53 Cost.), disponendo una fitta rete di diritti sociali intesi come «momenti di prosecuzione e di invero del principio di uguaglianza sostanziale» e degli altri principi fondamentali⁶, e infine, al di là del loro rilievo successivo sul piano dell'attuazione, progettando il coinvolgimento dei lavoratori alle decisioni di impresa (art. 46 Cost.), prospettando la partecipazione dei sindacati nel sistema delle fonti (art. 39 Cost.) e istituendo un Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99 Cost.).

Nello specifico i diritti sociali, pensati come strumenti di liberazione dal bisogno e dalla subordinazione di ordine economico, rappresentavano, nel progetto costituzionale originario, il più chiaro segnale di come l'accettazione del modello capitalistico di produzione, con i suoi assetti proprietari e la sua dialettica capitale-lavoro, non fosse incompatibile con istanze di giustizia sociale. Anzi, i diritti di prestazione erano espressione dell'idea per cui il sistema capitalista di produzione e un'economia di mercato, correttamente guidati dal politico, si sarebbero potuti dimostrare persino funzionali al pratico miglioramento del benessere collettivo e individuale dei cittadini⁷. In questo senso, la "Costituzione economica" accolta in Costituzione sceglieva un certo *sistema* economico, quello capitalistico, fondato, come regola, sull'economia di mercato e sulla libertà di iniziativa economica, ma lasciava alla decisione politica e, in buona misura, al libero svolgersi della personalità dei singoli nel polo societario i dettagli del suo invero in un *ordine* che si sarebbe dovuto realizzare in concreto, passo dopo passo, coordinando l'attività economica pubblica e privata (art. 41, co. 3, Cost.) e ripensando, ove necessario, gli assetti proprietari e il rapporto pubblico-privato (artt. 42 ss. Cost.).

In questo senso, l'idea di "Costituzione mista", come cifra della "Costituzione economica" italiana, non sembra spiegare il senso di quel compromesso al di là di un orizzonte meramente descrittivo dai contorni comunque piuttosto indeterminati⁸. Se si osserva, infatti, che il presupposto stesso della sussistenza del sistema capitalista di produzione imponeva percorsi di integrazione e di emancipazione di tipo economico-sociale, la dimensione di senso della formula indicata sembrava tutt'al più aspirare a descrivere un percorso di realizza-

⁶ Così R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, cit., 196; ma cfr. anche A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, CEDAM, 2002; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001; sulla natura «funzionalmente» redistributiva dei diritti sociali M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, UTET, 2013, 10-12.

⁷ Così anche M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., *passim*.

⁸ Nello stesso senso anche O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., 12 ss. che tende a leggere il concetto declinandolo secondo un'interpretazione "democratico-sociale" del modello costituzionale italiano; in merito cfr. anche G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Torino, Giappichelli, 1999, 191 ss.

zione di un ordine economico materiale, senza con ciò mettere in dubbio in alcun modo l'assetto strutturale su cui si fondava l'impianto complessivo del compromesso originario e senza raccontare i dettagli del processo di inveramento. Del resto, in Italia, a differenza di quanto accaduto nel contesto tedesco⁹, non si è mai affermata l'idea, propria della socialdemocrazia weimariana, di una "Costituzione economica" che, organizzata a livello costituzionale sulla base del sistema dei Consigli, era però affidata alle dinamiche immanenti al conflitto capitale-lavoro ed appariva edificata sulla concezione marxiana della divisione tra Stato e società, né si è realmente tentato di costruire, come accaduto in seguito al tempo del *Bonner Grundgesetz*, un sistema istituzionale vincolante il legislatore a partire dai singoli diritti fondamentali¹⁰.

Osservando alcuni recenti sviluppi, tuttavia, pare potersi notare qualche interessante tendenza che, accelerata dal contesto attuale di crisi, sembra avere le sue origini e mostrare i suoi primi segnali almeno a partire dalla metà degli anni Settanta, quando si cominciarono, specie nel contesto della sociologia economica, a mettere in evidenza i problemi strutturali del capitalismo, le contraddizioni dello stato sociale e le difficoltà dello «stato fiscale» di mantenere l'equilibrio su cui si basava il compromesso costituzionale novecentesco¹¹. È in quegli anni dunque che, come autorevolmente messo in luce, si pongono le basi per quel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore» che è stato considerato come uno strumento per rinviare la crisi dei presupposti della relazione tra capitalismo e democrazia e che va inteso come un tipo di stato che dipende non solo dal prelievo tributario ma anche «e in gran parte dalla fiducia dei suoi creditori»¹².

⁹ Se si vuole, in merito, F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, spec. 17 ss. e 75 ss.

¹⁰ Per quanto si possa evidenziare come sia progressivamente emersa una sempre più forte concezione della concorrenza in senso oggettivo in particolare nella giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 41 Cost. (ie. Corte cost. sentt. nn. 270 del 2010 e 200 del 2012), su cui di recente cfr. almeno F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista AIC*, 2012; T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, 2016 e R. NANIA, *Ulteriori sviluppi nell'assetto della costituzione economica (aggiornamenti sulle libertà economiche)*, in Id. (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, cit., 299 ss. Alcune considerazioni sul punto, volendo, anche in F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e "il principio generale della liberalizzazione" tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 2012. Da ultimo si sofferma su questi sviluppi O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 223 ss.

¹¹ Da diverse prospettive, J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Berlin, Suhrkamp, 1973; C. OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, ETAS, 1977; J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Torino, Einaudi, 1982; D. BELL, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1976), New York, Basic Books, 1996.

¹² W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, 68 ss. e spec. 94 ss.; per la citazione 103. Collega il passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore» anche alle vicende del governo della moneta in Italia O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 336 ss.; per una prospettiva storica, che colloca l'inizio del processo di crescita incontrollata del debito proprio negli anni Settanta, cfr. di recente L. TEDOLDI, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, *passim*, che mette in luce il rilievo che hanno avuto specifiche circostanze e decisioni politiche in tal senso e colloca il «passaggio definitivo dalla crisi dello stato fiscale alla costruzione dello «stato debitore»» (33) negli anni tra il 1977 e il 1980; ma cfr. anche G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, spec. 110 ss. e 141 ss. che sottolineano come attraverso una spesa pubblica espansiva in misura crescente finanziata con nuovo debito si fosse «continuato ad assicurare a milioni di persone quello che sembrava – e per certi versi era – un minimo di equità sociale e redistributiva, inferiore alle aspettative diffuse nel paese, senza farne pagare il prezzo e comun-

Colpisce che sia proprio in quel periodo storico che si approfondisca sempre più l'interesse verso un altro concetto, quello di "Costituzione finanziaria". Negli stessi anni, infatti, si afferma negli Stati Uniti l'idea della *Fiscal Constitution*, dando vita ad un dibattito molto vivace e conflittuale, fortemente concentrato sui limiti dell'indebitamento¹³. Nel medesimo senso, ancora una volta particolarmente feconda appare l'esperienza tedesca dove – se sin dal 1949 la Legge fondamentale prevedeva una Sezione interamente dedicata al *Finanzen* – dagli anni Sessanta è prevista una articolata disciplina a livello costituzionale in materia di equilibrio economico generale che, introdotta da una Grande coalizione tra il 1967 e il 1969, prevedendo la c.d. *golden rule*, tentava di disciplinare anche sul piano quantitativo la misura dell'indebitamento consentito¹⁴.

Si potrebbe essere allora tentati di considerare la "Costituzione finanziaria" come una alternativa che, molto più definita, è in grado di sostituirsi alla più vaga nozione di "Costituzione economica", acquisendo infine quella dimensione precettiva e di regolazione che in fondo, al di là della pur fondamentale decisione di sistema, era sempre stato difficile rinvenire compiutamente. Pare tuttavia più corretto considerare i due termini non come alternativi, bensì come operanti in un senso tra loro complementare. Del resto, una certa "Costituzione finanziaria" può senz'altro essere funzionale ad una certa "Costituzione economica" intesa come vincolo per il legislatore a realizzare un determinato ordine dell'economia nel contesto di un sistema economico predefinito. Se si accoglie questa visione, il concetto di "Costituzione economica" ingloba in sé la disciplina di finanza pubblica prevista a livello costituzionale nella misura in cui con queste norme si cerca di veicolare un insieme di principi e, soprattutto, regole vincolanti capaci di incidere in concreto sui modi in cui i due poli del compromesso originario devono relazionarsi tra loro¹⁵.

Non sfugge, del resto, che, per quanto sia finalizzata a perseguire obiettivi tendenzialmente affini, l'idea di "Costituzione finanziaria" faccia riferimento a norme che sono qualitativamente disomogenee rispetto a quelle cui solitamente si faceva ricorso per individuare un determinato assetto economico prescrittivo e vincolante. Invece di insistere su alcuni diritti fondamentali, infatti, tentando di costruire un sistema istituzionale da una interpretazione congiunta di alcune libertà, quando si parla di "Costituzione finanziaria" si prendono in considerazione disposizioni che sono già di per sé contenute nella parte organizzativa della Costituzione. E, tuttavia, posto che la Costituzione non può che essere letta in maniera unitaria,

que andando oltre il possibile» (154), in applicazione dei principi di un «keynesismo "generico" o "volgare"» (156). Con una diversa finalità e in un diverso quadro usa il concetto di "stato debitore" anche M. GNES, *I privilegi dello stato debitore*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹³ Su cui almeno, da prospettive diverse, J. M. BUCHANAN, R. E. WAGNER, *La democrazia in deficit* (1977), Roma, Armando Editore, 1997; R. A. MUSGRAVE, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1995, spec. 341 ss.

¹⁴ Se si vuole F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, cit., 167 ss.

¹⁵ Per una lettura congiunta anche C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, 4; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., *passim* che preferisce però utilizzare il concetto di «Costituzione della moneta»; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012, spec. 56 ss.

ciò, di certo, non riduce la grande rilevanza che i termini della “Costituzione finanziaria” possono rappresentare per la forma di stato e i diritti, in special modo quelli sociali. Ecco perché, in questo contributo, si metterà in rilievo l’effetto innovativo che le norme in materia di “Costituzione finanziaria” producono sull’ordine dell’economia e, nello specifico, sulla concezione e l’effettività dei diritti sociali, sottolineando come, lungi dal limitarsi ad incidere sul piano dei mezzi, esse siano in grado di determinare le modalità di inveroamento del compromesso originario, incidendo financo sulla natura dei diritti a prestazioni positive.

In questa prospettiva, il lavoro tratterà, in primo luogo, del rilievo costituzionale della disciplina del bilancio nel suo sviluppo storico; si darà poi conto delle norme costituzionali in materia di autonomia finanziaria regionale, con particolare attenzione alla perequazione fiscale e alla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica; si sottolineeranno i punti di contatto tra questi due ambiti della “Costituzione finanziaria” nonché il loro congiunto ripercuotersi sulla disciplina del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni così come prevista dalla l. cost. n. 1 del 2012 ed attuata dalla l. n. 243 del 2012; da ultimo, si analizzerà, anche in base alle risultanze che emergono in merito dalla giurisprudenza costituzionale più recente, la natura dei diritti sociali che sembra rispecchiare questo nuovo quadro normativo.

2. Dal dibattito in Assemblea Costituente al pareggio come «compito ansioso»: l’assenza di una riserva di legge per il ricorso al credito e il collegamento tra l’art. 81 e l’art. 47 Cost.

Non occorre qui riprendere quella distinzione che faceva del bilancio una legge solo in senso formale, né tantomeno ripercorrere quel dibattito, invero ricco e variegato e partito ancora una volta dal contesto tedesco, su cui si confrontarono, tra gli altri, autori come Orlando, Romano, Mortati, Arangio Ruiz e Ranalletti¹⁶. Del rilievo dogmatico di quel confronto, si rinviene traccia evidente nel comma 3 dell’art. 81 della Costituzione italiana nella sua versione originaria.

Interessa, piuttosto, in questa sede tracciare il percorso che ha portato, da ultimo, alla costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio e del divieto di indebitamento. Sarà allora opportuno richiamare il dibattito sviluppatosi in Costituente in merito alla redazione dell’art. 81 nella sua formulazione originaria¹⁷ e la sua interpretazione prima della riforma con riferimento al problema del ricorso al credito. A tal fine, come si darà conto, di grande utilità appare il pensiero di Einaudi e il suo contributo dapprima quale membro dell’Assemblea Costituente e, successivamente, in qualità di Presidente della Repubblica.

¹⁶ Su cui cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 475 ss. e S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, spec. 389 ss.

¹⁷ L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *astrid*, 2011; M. PANEBIANCO, *Il Parlamento fra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, Roma, Aracne, 2014, 40 ss.; ma anche V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, cit., spec. 151 ss. e 620-621.

Non è un caso che già alle origini della nascita dell'economia politica sia rinvenibile un'ampia tematizzazione delle implicazioni del ricorso all'indebitamento. Si fa riferimento per esempio al pensiero di Ricardo e alla c.d. «teoria della equivalenza ricardiana», che analizzava pro e contro del ricorrere a una imposizione straordinaria o al credito¹⁸; ma soprattutto a Marx, quando nel Capitolo XXIV del Libro primo del Capitale svela che il ricorso al debito pubblico è uno dei principali fattori che ha favorito il processo di accumulazione originaria¹⁹. Gli economisti hanno dunque posto l'attenzione, sin dalle sue prime fasi, sull'importanza che l'indebitamento pubblico ha per il sistema capitalistico, aprendo un lungo percorso di studi e analisi che sarebbe culminato, nel Novecento, con le teorie keynesiane, trovando poi ulteriori e incessanti sviluppi e applicazioni anche sul fronte delle teorie monetariste²⁰. Ma in particolare Keynes, mettendo in luce l'importanza che ha il sostegno pubblico alla domanda, anche facendo ampio ricorso al debito, avrebbe davvero rivoluzionato il quadro delle competenze scientifiche in materia economica. E non è un caso se il celebre economista, che si domandava se potesse definirsi un liberale²¹ e decretò la fine del *laissez-faire*²², sarebbe divenuto irrinunciabile momento di confronto per tutte le riflessioni successive, specie per i suoi critici: Hayek, uno dei principali oppositori di Keynes²³, ma anche Einaudi²⁴ e, in seguito Buchanan, Musgrave, Friedman, tra gli altri, avrebbero continuato a confrontarsi sul merito della virtù delle politiche economiche keynesiane per la crescita e circa la misura dell'indebitamento economicamente sostenibile. Senza entrare eccessivamente nel dettaglio, si deve tuttavia mettere in evidenza come ambizione comune di tutti questi economisti fosse influenzare le politiche pubbliche, fino al punto di incidere sulla stessa concezione costituzionale della decisione di bilancio, delineando ognuna una certa visione della forma-stato.

Analizzando il dibattito costituente italiano, con l'idea di cercare le tracce di una teoria economica accolta a livello testuale, non si ha grande fortuna. Nella seduta del 24 ottobre 1946, tra gli altri, gli Onn. Fabbri (BNL), Einaudi (UDN-PLI), Mortati (DC) e Perassi (PRI) discutono dell'opportunità di limitare l'iniziativa parlamentare alla prima Camera. Ben presto, tuttavia, Einaudi, accogliendo il senso della proposta, prospetta due possibili alternative: negare qualsiasi iniziativa che generi una spesa o obbligare il parlamentare a presentare tale iniziativa correlata dei mezzi per farvi fronte affinché «la proposta abbia un'impronta di serie-

¹⁸ J.M. BUCHANAN, *Public Principles of Public Debt* (1958), Indianapolis, Liberty Fund, 1999; M. MATTEUZZI, A. SIMONAZZI (a cura di), *Il debito pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1988.

¹⁹ C. MARX, *Il Capitale*, Roma, Editori riuniti, 1964, 777 ss.; di recente ci riflette E. STIMILLI, *Il debito del vi-vente. Ascesi e capitalismo*, Macerata, Quodlibet, 2011, spec. 219 ss.

²⁰ Da ultimo O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., *passim*.

²¹ J.M. KEYNES, *Sono un liberale?* (1925), in Id., *Sono un liberale? e altri scritti*, Milano, Adelphi, 2010.

²² J.M. KEYNES, *La fine del laissez-faire* (1926), in Id., *La fine del laissez-faire e altri scritti economico-politici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002.

²³ N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna* (2011), Milano, Feltrinelli, 2012.

²⁴ Si vedano almeno L. EINAUDI, *Il mio piano non è quello di Keynes* (1933), in Id., *Il mio piano non è quello di Keynes. Moneta, deficit e crisi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012 e la ricostruzione di F. FORTE, *Einaudi versus Keynes*, Torino, IBL Libri, 2016.

tà»²⁵. Mortati si mostra d'accordo tanto da aver già predisposto un articolo con essa coerente. L'On. Vanoni (DC), sul punto, sottolinea come la proposta dell'On. Einaudi corrisponda a quanto già prevede la legge di contabilità e replica alla critica dell'On. Laconi (PCI), per cui in ragione di tale norma qualsiasi proposta di legge si sarebbe trasformata in un complesso piano finanziario, sostenendo che tale disposizione è necessaria e va estesa anche alle proposte governative perché è utile per garantire una «tendenza al pareggio di bilancio»²⁶. Dietro ogni proposta di spesa nuova, infatti, vi deve «essere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio»²⁷. Interessante notare come nell'originaria formula proposta da Mortati e Vanoni, non si parli di *spese*, bensì di *oneri* secondo la dizione accolta anche nella recente riforma del 2012²⁸. L'On. Patricolo (UQ) si oppone all'idea, ma viene contraddetto da Einaudi e Vanoni. In particolare, quest'ultimo, all'idea del parlamentare come rappresentante che non deve essere limitato nelle sue prerogative, risponde che il problema delle spese deve necessariamente essere considerato tenendo conto delle entrate fiscali. Così facendo, si distinguono due piani: il primo politico, in cui il parlamentare può ben non rinnovare la fiducia ad un Governo che non riesca a trovare i fondi per risolvere un certo problema; il secondo, di rilievo tecnico, si ripercuote sulle spese, per le quali è sempre necessario individuare una copertura²⁹. Se l'On. Patricolo sostiene che il Parlamento non ha nessuna competenza in materia amministrativa e pertanto in materia di bilancio, l'On. Vanoni si oppone a questa impostazione tardo-ottocentesca nelle sue implicazioni più radicali, replicando che ad approvare il bilancio è il Parlamento che per nessuna ragione deve considerarsi incompetente in materia. La soluzione sarebbe allora semplice: secondo l'allievo di Benvenuto Griziotti, che si era scagliato con il principio dell'equivalenza ricardiana tra imposta straordinaria e ricorso al credito, si dovranno in caso, contestualmente, aumentare le imposte.

In seguito, nella seduta plenaria del 17 ottobre 1947, il dibattito si riapre in modo intenso. Nello specifico, in un suo intervento l'On. De Vita (PRI) propone un emendamento con cui prevede che il bilancio debba essere approvato da una maggioranza di due terzi: si vuole valorizzare la partecipazione della rappresentanza popolare³⁰. De Vita afferma che il bilancio sarebbe un «patteggiamento» tra Governo e Parlamento: il primo rappresenta l'offerta, il secondo la domanda³¹. E, in questa prospettiva, il voto di due terzi garantirebbe di includere nella decisione anche quei partiti che, con pochi eletti, rappresentano comunque una parte della popolazione che rischierebbe altrimenti di venir esclusa dal circuito della decisione. Suona quasi come una risposta al dilemma, di sapore schmittiano, dell'incompatibilità tra li-

²⁵ *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 24 ottobre 1946, 419. Gli atti della Assemblea Costituente citati sono disponibili al sito: <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>

²⁶ Seduta del 24 ottobre 1946, 419.

²⁷ Seduta del 24 ottobre 1946, 420.

²⁸ La proposta recita: «le leggi le quali importino maggiori oneri devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli» (*Atti dell'Assemblea Costituente*, Roma, seduta del 24 ottobre 1946, 420).

²⁹ Seduta del 24 ottobre 1946, 420.

³⁰ Seduta del 17 ottobre, 1315.

³¹ Seduta del 17 ottobre, 1316.

beralismo e democrazia³². Ruini (UDN), tuttavia, respinge la proposta di De Vita, considerandola contraria ad un principio di efficienza e si domanda espressamente, partendo dal presupposto di quanto sia difficile ottenere una maggioranza di due terzi, quali potrebbero essere le conseguenze di una mancata approvazione: il blocco della «vita finanziaria dello Stato»³³.

In merito, dopo aver stabilito i termini del periodo transitorio, gli Onn. Buffoni (PSI) e Ruini discutono nuovamente del futuro comma 3 dell'art. 81. Il primo, infatti, sostiene che così come formulato sarebbe impossibile prevedere un aumento in un determinato capitolo, ma l'On. Ruini pare sdegnato. Richiama il principio per cui non bisogna confondere il bilancio con provvedimenti *omnibus* e che le Camere ben potranno modificare le somme dei singoli capitoli di spesa in sede di approvazione. Ciò che deve restare precluso è invece la possibilità di incidere sulle imposte perché le leggi tributarie possono essere modificate solo con altre leggi di uguale natura, mentre «la legge di bilancio deve conservare il suo carattere»³⁴. È evidente, nonostante le critiche poi mosse a tale concezione dualistica e alla sua concreta corrispondenza alla realtà³⁵, il richiamo delle teorie del bilancio come legge meramente formale. L'On. Bertone (DC) interviene a difesa del principio sostenuto da Ruini volto a garantire stabilità: se l'Assemblea potesse intervenire in materia tributaria, «il bilancio salterebbe in aria»³⁶. Dal quadro riportato, non emerge una specifica connotazione politica dell'indebitamento, ma neanche una sua espressa stigmatizzazione. Traspare, piuttosto, l'idea, tipicamente liberale, che la tassazione sia la principale, se non unica, fonte di finanziamento dei bilanci pubblici. Ma non si esclude in realtà del tutto che le spese, specie se per scopi di necessità impreviste, possano essere finanziate anche con il ricorso al credito.

Del resto, non solo questo tema non è affrontato per esteso, ma a tal fine non viene neanche esplicitamente stabilita – a differenza di quanto accadeva in Germania già con la Costituzione del 1871 e sarebbe poi stato ribadito anche con le Costituzioni di Weimar e Bonn – una riserva di legge, invece prevista, come ben noto, all'art. 23 Cost. per l'imposizione fiscale. Negli interventi di Einaudi e Vanoni, in effetti, si legge che il ricorso al credito si può effettuare solo per motivi straordinari e che il bilancio, inteso come un equilibrio di entrate (fiscali) ed uscite, debba essere tendenzialmente in pareggio in questo senso. Ma in realtà le ragioni alla base di questa convinzione, che non ha peraltro ricadute testuali, sono lontane dalla specifica volontà di costituzionalizzare una certa dottrina economica. L'esperienza tedesca, dove si era assistito a uno scontro per la sovranità tra Parlamento e Governo, del resto, aveva dimostrato già nell'Ottocento quanto anche il ricorso all'indebitamento potesse rappresentare una via alternativa alla tassazione per finanziare le spese del Governo e quanto fosse necessario regolarne l'utilizzo in Costituzione, riservando alla legge la possibilità di ricorrere al credito. Ma la questione appariva tutta interna al tema

³² C. SCHMITT, *Liberalismo e democrazia*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. 83 ss.

³³ Seduta del 17 ottobre, 1318.

³⁴ Seduta del 17 ottobre, 1319.

³⁵ A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, spec. 149 ss.

³⁶ Seduta del 17 ottobre, 1319.

degli assetti istituzionali propri della forma di governo, mentre la riserva di legge assumeva ormai un carattere prevalentemente strumentale alla garanzia dei diritti fondamentali³⁷. E l'assenza di chiarezza sul punto, dopo un periodo iniziale³⁸, avrebbe poi, specie a partire dagli anni Sessanta, favorito inevitabilmente che il Governo godesse, proprio in punto di copertura, di una «discrezionalità molto marcata» nell'operare le sue scelte «di finanza pubblica nel breve periodo»³⁹.

La dimensione prettamente politica della scelta di ricorrere al credito traspare anche da altri elementi. È, per esempio, individuabile in molti interventi, come in quello di De Vita, la concezione, all'epoca già in corso di superamento e in parte criticata da Einaudi, di un Parlamento contrapposto al Governo. Del resto, Einaudi appare avvertire la progressiva trasformazione che stava investendo la forma di governo parlamentare e, nel contestare la proposta di riservare alla Camera bassa l'iniziativa parlamentare, aveva sostenuto che ormai i parlamentari non svolgessero più una funzione di mera resistenza alle proposte di spesa del Governo. Anzi, erano proprio i deputati, al fine di creare consenso, a non curarsi del problema dei mezzi con cui far fronte agli impegni. Non sembra esservi ancora una reale consapevolezza del formarsi del *continuum* maggioranza-governo e traspare piuttosto l'idea che il Governo avrebbe potuto fungere da contropotere del Parlamento in materia di bilancio. E tuttavia si andava ormai percependo che fosse in atto un processo di sovvertimento del precedente equilibrio che consentiva di risolvere negli assetti istituzionali della forma di governo la decisione di bilancio.

Persino con la proposta di chiedere di indicare i mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese, con cui certo non si esclude che queste possano essere finanziate con il ricorso al credito, il tema dell'indebitamento appare in realtà solo un convitato di pietra tanto che Vanoni, convergendo sulla proposta di Einaudi e Mortati di indicare i mezzi per far fronte alle nuove spese, sostiene come il precetto non sarebbe poi così difficile da soddisfare, essendo sufficiente spostare i fondi da un capitolo ad un altro oppure aumentare le imposte⁴⁰. Si dà così quasi per scontato che la corretta gestione precluda il ricorso al credito, ma nulla impedisce di operare diversamente.

A conferma di quanto sostenuto, può essere utile anche riportare la discussione dei Costituenti in sede di approvazione dell'art. 47 Cost., che, come noto, impone alla Repubblica di incoraggiare e tutelare il risparmio⁴¹. Al di là del problema della natura della tutela apprestata in questa norma, della sua dimensione oggettiva o soggettiva e del tipo di equilibrio

³⁷ P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006, spec. 117 ss.

³⁸ L. TEDOLDI, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, cit., 3 ss.

³⁹ P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993, 95; ma più in generale 87 ss.

⁴⁰ Seduta del 24 ottobre 1946, 420.

⁴¹ Di recente richiama l'importanza di dare nuovo vigore allo studio dell'art. 47 Cost. C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, cit., 6; sottolinea una possibile antinomia tra art. 4 e art. 47 Cost. O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'Unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, 4 ss. e anche in O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., 14 ss.

che si intendeva perseguire⁴², dagli interventi di Einaudi, che nella plenaria del 19 maggio del 1947 propone di introdurre la clausola oro per la soddisfazione dei crediti (pubblici e privati), si trae conferma di un impianto costituzionale che nel suo complesso è volto a garantire quei creditori che avessero investito il proprio risparmio in buoni del tesoro che, per ragioni politiche o meno, si fossero svalutati in ragione della inflazione, come era accaduto durante l'epoca della Repubblica di Weimar. È chiaro che questa lettura presuppone la possibilità di emettere debito pubblico in una concezione invero diversa da quella keynesiana e contemplando anche il rischio che il decisore politico si adoperi, attraverso l'inflazione, per ridurre il peso del suo debito. In definitiva, anche in questa luce il dibattito costituente, piuttosto che uno scontro tra diverse concezioni economiche del risparmio, pare incentrarsi su impostazioni politiche e ideologiche alternative del tipo di risparmio da tutelare e proteggere⁴³. In conclusione, traspare un'idea dello Stato prima di tutto inteso come «stato fiscale», ma che non esclude, sia pur tacendo sul punto, il ricorso al credito, considerato talvolta inevitabile.

Per quanto, come accennato, almeno fino agli anni Sessanta l'ammontare complessivo del debito sia comunque rimasto a un livello piuttosto contenuto, si sarebbe tuttavia affermata sin da subito un'interpretazione controversa di queste norme. E, infatti, nella raccolta *Lo scrittoio del Presidente*, per esempio, è lo stesso Einaudi che pubblica una lettera inviata da Presidente della Repubblica al Ministro del Tesoro Pella, uscita originariamente su *Mondo economico* nel settembre del 1955. È ormai chiaro che l'art. 81 Cost. viene letto in modo tale da favorire «la creazione dell'idolo del disavanzo»⁴⁴, mentre, per Einaudi, il pareggio viene considerato «solo» «un compito ansioso»⁴⁵. In quelle brevi pagine, intitolate *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, Einaudi sottolinea in primo luogo come le procedure di bilancio siano al cuore dei rapporti tra Parlamento e Governo, mettendo in luce che alla collaborazione istituzionale tra questi due organi è affidato l'inveramento dei principi accolti in Costituzione. Einaudi si propone, dunque, di interpretare l'art. 81 Cost. «per se stesso»⁴⁶. Ed è qui che riemerge il non detto su cui è costruito l'art. 81 Cost.: il Presidente riporta come il Ministro Pella sottolinei che il Costituente si sarebbe preoccupato di evitare che il Parlamento potesse alterare *in pejus* l'equilibrio predisposto in bilancio, ma che tale equilibrio potrebbe

⁴² Su cui però cfr. F. MERUSI, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, 153 ss.; di recente per un ripensamento del concetto di risparmio da intendere come «investimento finanziario» F. GUZZI, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2005, 171 ss., 174.

⁴³ F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno?*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, 15.

⁴⁴ L. EINAUDI, *Sulla regolazione degli oneri da ammasso*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), Torino, Einaudi, 1956, 235.

⁴⁵ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 207. In particolare, Einaudi si scaglia contro i principi keynesiani e, ancora una volta, l'idolo del disavanzo in L. EINAUDI, *Risparmio e investimento* (1950), ora in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 277 ss. In quest'ultimo lavoro, peraltro, egli dà anche una definizione di pareggio sostenendo come si debba tener conto delle entrate da imposte e tasse e delle uscite di spesa corrente, ma escludendo quelle da investimento di capitali (277) e ponendo come valore di riferimento la stabilità finanziaria.

⁴⁶ Così L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 1956, 201.

ben essere effettivo, con una reale parità tra entrate e spese, oppure «soltanto teorico»⁴⁷ con il ricorso all'indebitamento. Ecco allora che la lettera di Einaudi è tutta rivolta al tema dell'equilibrio, che viene trattato distinguendo due piani di analisi, uno giuridico e uno più politico, ed è in gran parte proiettato verso i diversi effetti delle due possibili interpretazioni. Einaudi ammette, per esempio, che, da un punto di vista prettamente normativo, «in mancanza [...] di un esplicito comando della Costituzione non può ritenersi vietata la utilizzazione delle nuove entrate in nuove spese, prima che ad eliminazione del *deficit* di bilancio»⁴⁸. A questa considerazione, tuttavia, Einaudi contrappone un principio di opportunità, un «principio di ragione»⁴⁹. Dubita che si possa realmente parlare di equilibrio in una situazione in cui «i due piatti della bilancia siano l'uno all'altezza diversa dall'altro»⁵⁰. Un equilibrio soltanto teorico, infatti, per questa impostazione, non sarebbe un vero equilibrio. Tale assunto può essere derogato in situazioni eccezionali, ma la tendenza deve essere ad un pareggio «sostanziale»: questo sarebbe il senso più proprio del concetto di bilancio⁵¹. In periodi «normali», allora, secondo la *legge di ragione*, eventuali maggiori entrate (o minori uscite) più che a nuove spese dovrebbero essere destinate alla riduzione del debito contratto per far fronte a spese straordinarie. Ma il dato normativo è diverso, la lettera della Costituzione lascia la scelta alla decisione congiunta di Governo e Parlamento⁵². Secondo Einaudi, però, la finalità reale dell'introduzione dell'art. 81, co. 4, Cost. non era solo quella di garantire che il Parlamento non alterasse *in pejus* gli equilibri predisposti dal Governo⁵³. L'Assemblea Costituente avrebbe anche, nel richiamato articolo, posto una strettissima interconnessione tra bilancio e principio del pareggio perché, pur non giuridicizzando il vincolo, vi sarebbe comunque la volontà di «affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio»⁵⁴. Solo in tal modo, peraltro, l'art. 81 Cost. si conformerebbe come un «baluardo rigoroso ed efficace [...] allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera»⁵⁵.

Il problema, tuttavia, sembrava essersi ormai spostato dalla fonte delle entrate (da tributi o da crediti) e dalla decisione di bilancio alla disciplina costituzionale delle leggi di spesa, sulle quali pende invero un vincolo procedurale piuttosto chiaro, ma che hanno implica-

⁴⁷ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 202.

⁴⁸ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 202.

⁴⁹ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 202.

⁵⁰ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 203.

⁵¹ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit., 203, 206 dove oltre alle guerre sono possibile motivo di *deficit* giustificabili anche momenti di crisi o altri avvenimenti.

⁵² L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 204.

⁵³ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 204.

⁵⁴ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 205.

⁵⁵ L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in Id., *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), cit., 206.

zioni qualitativamente diverse. Si delinea, in breve, un principio di un certo rilievo: la necessaria lettura congiunta dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., sacrificando così il tema della qualità della fonte del finanziamento. E ciò ha il suo punto di caduta, in particolare, in una giurisprudenza della Corte costituzionale che si era definita principalmente nell'ambito di giudizi avverso la legislazione regionale⁵⁶, ma che poi venne confermata anche nella celebre sent. n. 1 del 1966 che per la prima volta ebbe ad oggetto una legge di spesa statale⁵⁷.

Non si sarebbe arrivati a desumere un obbligo di pareggio in senso sostanziale⁵⁸, né un generale divieto di indebitamento. E risultò ben presto prevalente l'idea che il "pareggio" fosse piuttosto un obiettivo politico⁵⁹ e che la copertura potesse essere garantita anche con il ricorso al credito, in tal modo obliando quella tradizione liberale più ortodossa che tanto considerava il ricorso al credito una eccezione alle regole di corretta gestione delle finanze pubbliche che aveva ommesso di introdurre in Costituzione una reale regolamentazione dell'indebitamento pubblico, senza neanche prevedere la necessità di una legge che consentisse di rendere in modo trasparente imputabile il Parlamento davanti al corpo elettorale per ricorrervi.

3. Primi progetti di riforma dell'art. 81 Cost. tra diritti costituzionali condizionati e bilanciamenti ineguali

Già dagli anni Ottanta si era iniziato a prendere in considerazione l'idea di modificare l'art. 81 Cost. per fronteggiare un crescente ricorso all'indebitamento, mentre con l'introduzione della legge finanziaria, e poi con le successive riforme, si era cercato di estendere l'obbligo di copertura anche a scelte inizialmente del tutto rimesse alla legge di bilancio⁶⁰, ma che tuttavia si era chiarito che finivano per comportare un potenziale incremento costante delle spese⁶¹.

Si contano varie proposte di revisione della Costituzione⁶². Entrambi espressione della tradizione liberale, sia il comma 3 – che affondava le sue radici nella teoria della legge formale – sia il comma 4 dell'art. 81 Cost. – che esprimeva in linea teorica il principio della tendenza al pareggio tramite l'obbligo di copertura delle leggi di spesa – sembravano infatti

⁵⁶ *Ex multis* Corte cost., sent. n. 9 del 1958.

⁵⁷ Con la sent. n. 1 del 1966 la Corte costituzionale avrebbe affermato «che l'obbligo [di copertura] va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato» (Corte cost. n. 1 del 1966, cons. in dir. n. 8).

⁵⁸ Si legga in particolare Corte cost. sent. n. 66 del 1959 e poi sentt. nn. 17, 30 e 31 del 1961.

⁵⁹ V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, cit., 437 ss.

⁶⁰ Anche con riferimento alla misura dell'indebitamento: P. DE IOANNA, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in S. Traversa (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, Jovene, 2006, spec. 104-105.

⁶¹ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2014, 173; ma anche C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

⁶² G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, spec. 230 ss.

ormai del tutto inadeguati⁶³. Alla esigenza di superare il rigido dualismo tra leggi di spesa e legge di bilancio, peraltro, si ispirava già la legge n. 468 del 1978 che, tuttavia, operò senza modifiche sull'art. 81, co. 3, Cost., venendo pertanto considerata una legge «*in fraudem constitutionis*». Ad aggravare il giudizio verso quella riforma, si può sommare il fatto che tale legge non poneva rigidi vincoli all'espandersi del ricorso all'indebitamento⁶⁴.

Non è dunque un caso che proprio negli anni Ottanta si comincino a vedere i primi sforzi tesi a modificare l'art. 81 della Costituzione: sono della IX Legislatura (1983-1987) i tentativi di riforma proposti dalla Commissione Bozzi che, tra l'altro, alla Corte dei conti riconosceva il potere di adire la Corte costituzionale. È poi nella X Legislatura (1987-1992) che si registrano varie proposte⁶⁵ di intervento a livello costituzionale con l'obiettivo di porre specificamente un freno all'indebitamento. La principale è quella di origine governativa Andreotti-Martinazzoli⁶⁶. Nella Legislatura successiva, la Commissione De Mita-Jotti avrebbe proposto un nuovo testo dell'art. 81 Cost. Sarebbero poi seguite altre iniziative da parte del c.d. "Comitato Speroni". E infine, con la c.d. "Bicamerale D'Alema", si puntava a riconoscere al governo la possibilità di opporsi alle proposte parlamentari di spesa⁶⁷.

Intanto, dapprima con maggiore cautela e poi con sempre maggiore convinzione⁶⁸, anche la giurisprudenza costituzionale iniziava a tenere in grande considerazione il tema del bilancio e dell'equilibrio tra entrate e spese, non solo innovando le sue tecniche decisionali e argomentative, per esempio ricorrendo al principio della gradualità o iniziando a sostituire le c.d. sentenze additive di spesa con le c.d. additive di principio, ma anche ripensando in modo significativo le sue posizioni in materia di diritti sociali in merito alla loro qualificazione giuridica e circa il loro collegamento con le risorse disponibili. Il bilancio, e in particolare una idea più rigorosa del principio di equilibrio tra entrate e spese, comincia in questa fase a trovare un significativo riconoscimento, tanto che in alcune decisioni avrebbe fatto breccia l'idea per cui diritti sociali ed equilibrio dei conti fossero beni costituzionali potenzialmente bilanciabili. Da questo punto di vista pertanto, anche prima dei nuovi accordi sovranazionali e del Trattato di Maastricht, l'equilibrio finanziario si andava delineando come un interesse costitu-

⁶³ Tra i più critici G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè, 1995, 116 ss.; per una ampia ricostruzione storica in materia di leggi di spesa e bilancio, particolarmente attenta alle dinamiche dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., *passim*.

⁶⁴ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, cit., 118; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, LUISS University Press, 2007, 21 ss. parla di «aggiramento» proprio in relazione al comma 3 dell'art. 81 Cost. con l'introduzione della legge c.d. finanziaria. Cfr. anche sul tema A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000 e ampiamente sui caratteri della legge finanziaria e i suoi rapporti con la legge di bilancio A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., spec. 475 ss.

⁶⁵ Oltre la proposta governativa, furono presentate anche altre proposte da parte del Sen. Fiocchi (A.S. 2915), dell'On. Altissimo (A.C. 5854) e dell'On. Bassanini (A.C. 135).

⁶⁶ A.S. 2974; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, cit., 124 ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 157 ss.

⁶⁷ G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 232 ss.; M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2001, 1021 ss.

⁶⁸ A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. 69 ss.

zionale meritevole di tutela⁶⁹. E questo fatto tendeva ad assumere un rilievo a tratti predominante, tanto che si parlò di «una preoccupante prevalenza totalizzante del principio di equilibrio finanziario»⁷⁰. Emblematico segnale della svolta sarebbe stata la sentenza n. 455 del 1990: la prima in cui è comparsa la nozione di “diritti costituzionali condizionati”, sebbene già nella sent. n. 260 del 1990 si fosse affermato che «il valore costituzionale dell’equilibrio finanziario, desumibile dall’art. 81 Cost. [...] rappresenta [...] un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali»⁷¹.

Parallelamente, in seguito al dibattito – risalente⁷² e poi culminato con un convegno presso Palazzo della Consulta⁷³ – sulle c.d. “sentenze di spesa”, la Corte avrebbe sempre più tenuto conto degli effetti delle sue decisioni con sofisticate innovazioni, cercando anche, in particolare con la sent. n. 244 del 1995⁷⁴, di aprire nuove forme di accesso⁷⁵, per quanto continuasse ad essere piuttosto difficile garantire un sindacato efficace direttamente sul bilancio⁷⁶. Con riferimento alle tecniche decisorie, la sentenza n. 243 del 1993 è emblematica del tentativo di superamento dello strumento dell’additiva di prestazione. Dopo aver constatato al contempo l’inefficacia delle sentenze di inammissibilità con monito e le difficoltà connaturate alle sentenze additive di principio, infatti, essa rappresenta una peculiare additiva di principio – una c.d. “additiva di meccanismo” – con un termine al legislatore per il suo adempimento⁷⁷.

Da questo quadro si delinea una Corte che si faceva carico in vari modi delle esigenze della sostenibilità economica, anche nei confronti delle richieste di espansione dei diritti. E la nozione di diritti costituzionali condizionati, con cui, a partire dalla decisione n. 455 del

⁶⁹ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, CEDAM, 1996, 86 ss.

⁷⁰ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, cit., 88; ma anche N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 70 ss.

⁷¹ Criticamente C. PINELLI, *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, Giappichelli, 1994, 548 ss.; problematicamente, sul rapporto tra questa sentenza e la giurisprudenza successiva in particolare con riferimento al diritto alla salute, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, cit., spec. 95 ss.

⁷² L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (gennaio 1981-luglio 1985)*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985, spec. 310 ss.; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, Giappichelli, 1991.

⁷³ AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993.

⁷⁴ M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Pieni poteri alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica*, in *Giur. cost.*, 1995, 1779 ss.

⁷⁵ C. COLAPIETRO, *Diritti costituzionali a prestazioni positive ed equilibrio di bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1996, 3 ss., spec. 7 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., spec. 104 ss. e 115 ss.

⁷⁶ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 66 ss.; G. RIVOCCHI, *Ragionando sull’introduzione dell’equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, 8; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012.

⁷⁷ C. PINELLI, *Titano, l’eguaglianza e un nuovo tipo di “additiva di principio”*, in *Giur. cost.*, 1993, 1792 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, cit., spec. 143 ss.; sulle “additive di meccanismo” cfr. almeno A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, 267 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 403-404.

1990, vengono definiti i diritti sociali, è evidente riflesso di un atteggiamento con cui si cerca di lasciare alla decisione politica maggiori spazi di discrezionalità senza però disconoscere il rango costituzionale dei diritti di prestazione. Ma a conferma della intrinseca contraddittorietà di questa fase, la Corte avrebbe anche affermato, nella sentenza n. 356 del 1992, che:

«La tesi delle ricorrenti, secondo cui i mezzi finanziari per far fronte alle spese sanitarie avrebbero carattere rigido e quindi sarebbero insuscettibili di riduzione, muove da una logica rovesciata rispetto a quella propria delle regole economiche perché, in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame, come risulterà meglio in prosieguo»⁷⁸.

Tale orientamento, così radicale, sarebbe stato temperato, rivisto e corretto, come si vedrà, e, anche alla luce del quadro così ricostruito, il nuovo assetto teorico non sarebbe arrivato ad affermare il principio per cui l'argomento delle risorse disponibili si può atteggiare a limite invalicabile per la giustizia costituzionale. Quest'ultima, infatti, si riserva comunque spazi di intervento (cfr. *infra*)⁷⁹. Ma è ormai aperta una delicata questione legata al problema del bilanciamento tra due interessi che, come detto, non hanno, almeno apparentemente, lo stesso rango costituzionale: si afferma pertanto quello che è stato definito un «bilanciamento ineguale» tra *mezzi* e *fini*, le cui implicazioni alteravano il precedente impianto su cui si era basata la giurisprudenza costituzionale⁸⁰ e in cui avrebbe col tempo assunto un rilievo sempre maggiore la durata – provvisoria o comunque temporalmente definita – della misura, e dunque dell'eventuale sacrificio, in considerazione del contesto generale di difficoltà economica cui è necessario far fronte⁸¹.

Lo scarto è netto e ben presto, paradigmaticamente, dalle affermazioni della sent. n. 992 del 1988 – in cui si era sostenuto, come noto, che il diritto alla salute era da considerarsi «diritto primario e fondamentale che [...] impone piena ed esaustiva tutela» – si arriva a delinearne con la sent. n. 304 del 1994 la dottrina del nucleo essenziale come limite invalicabile

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 356 del 1992, cons. in dir. n. 3.

⁷⁹ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, cit., 370 ss.

⁸⁰ D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003, 18 ss., spec. 175 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 107 ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, cit., 370 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995-1996, 545 ss.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit., 150 ss.; parla di «cesura» A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, cit., 97; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, cit., 127 ss.

⁸¹ Sul rilievo congiunto di testo e contesto nelle operazioni di bilanciamento, che sono «attività *pratica*, che può dispiegarsi solo nell'urgenza di un conflitto/concorso di valori *concreto e attuale*» pone l'attenzione M. LUCIANI, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, 2009, 1 ss., 21.

della discrezionalità del legislatore⁸². Con ciò si individua, invero in modo certo non univoco e potenzialmente idoneo a mutare in base alle circostanze temporali⁸³, un grado di tutela che non può essere rimesso alla discrezionalità del legislatore e alle ponderazioni della politica nella misura in cui si possa rivelare «tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana». Ricontrata la violazione di tale nucleo, afferma la Corte, «ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa»⁸⁴. All'idea più classica per cui i condizionamenti dei diritti sociali sarebbero di ordine istituzionale, ben presto si affianca dunque la concezione per cui vi sono limiti di carattere finanziario⁸⁵ che finiscono per incidere sulla natura dei diritti sociali e sulla garanzia della loro effettività⁸⁶.

Questo nucleo essenziale è stato poi esteso agli stranieri in ambito sanitario⁸⁷ e non⁸⁸, ma pur sempre ribadendo che la regola generale, per ciò che non afferisce a questo nucleo, prevede che i diritti a prestazioni positive da parte dello Stato sono «condizionati» dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, tra cui si annoverano anche le decisioni sulla distribuzione delle risorse disponibili (cfr. *infra* § 6).

4. L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione: divieto di indebitamento ed eccezioni alla regola

Quando nel 2012 si è modificata la Costituzione intervenendo con la l. cost. n. 1 del 2012 sugli artt. 81, 97, 117 e 119, il quadro normativo descritto nei paragrafi precedenti è stato significativamente modificato. Nel percorso di approvazione della riforma ha svolto senza dubbio un ruolo centrale il contesto internazionale e sovranazionale di crisi economica e istituzionale in Europa, per quanto, come si è visto, la volontà di intervenire sull'art. 81

⁸² Su questa parabola, con riferimento anche al diritto all'abitazione, M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 95 ss., spec. 115 ss.; sul concetto di «minimo esistenziale» A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999, 162 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, cit., 129 ss.

⁸³ A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *Atti del Convegno di Trapani dell'8/9 giugno 2012*, 2012, 12, disponibile al sito www.gruppodipisa.it.

⁸⁴ Cons. in dir. n. 5.

⁸⁵ In particolare, sul difficile bilanciamento, Corte cost. sent. n. 309 del 1999 dove si legge: «Questa Corte ha ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone; ma ha anche precisato (sentenze nn. 267 del 1998, 416 del 1995, 304 e 218 del 1994, 247 del 1992, 455 del 1990) che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (cons. in dir. n. 3); più di recente, si è parlato del diritto alle prestazioni sanitarie come «finanziariamente condizionato» nella sent. n. 248 del 2011. La nozione di «diritto costituzionale condizionato» è da ultimo stata utilizzata nella sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 2016, con citazioni e riferimenti anche ai precedenti sul punto (cons. in dir. n. 8).

⁸⁶ Sulle continuità e discontinuità tra la fase attuale della giurisprudenza costituzionale e la precedente si sofferma M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 136 ss.; sul punto riflettono anche A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 23 ss. e A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, cit., 95 ss.

⁸⁷ Corte cost. n. 252 del 2001.

⁸⁸ Corte cost. n. 432 del 2005.

Cost. si era già manifestata più volte in passato. Come noto, del resto, a livello internazionale e sovranazionale, da un lato, sono stati conclusi una grande quantità di accordi volti a irrigidire i vincoli di bilancio, al fine di garantire maggiore stabilità su un piano strutturale, e, dall'altro, sono anche stati contratti, al contempo, sovente dietro l'impegno di rispettare rigidi patti bilaterali o multilaterali per ricevere sovvenzioni e aiuti, piani di intervento di tipo congiunturale, ispirati al principio di rigorosa condizionalità. Senza dubbio, tra tutti, si deve riconoscere un rilievo particolare al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (il TSCGUEM ovvero il c.d. *Fiscal Compact*) con cui si chiedeva agli Stati di recepire, preferibilmente con norme di rango costituzionale, ma comunque vincolanti, la regola del pareggio di bilancio e, nello specifico, le disposizioni di cui all'art. 3 I del c.d. *Fiscal Compact*⁸⁹.

Al di là del dibattito sul vincolo che questa norma avrebbe prodotto nell'ordinamento italiano⁹⁰, si può constatare come lungi dall'imporre un reale azzeramento dell'indebitamento ammesso, la riforma costituzionale, ispirata dal rinnovato quadro di diritto sovra- e internazionale, abbia sostanzialmente previsto in Costituzione i casi in cui è consentito ricorrere al credito come eccezione rispetto ad una regola generale di divieto⁹¹. Per quanto l'impatto della nuova disciplina sulla possibilità di continuare a far ricorso alle teorie keynesiane sia oggetto di una vivace discussione⁹², non viene infatti previsto un divieto assoluto di ricorso al credito o un obbligo di pareggio contabile, avendo la riforma stabilito che nel redigere il bilancio si debba rispettare il principio di equilibrio tra entrate e uscite, tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico e ammettendosi il ricorso al credito per fronteggiare eventi eccezionali, tra cui si annoverano non solo le calamità naturali ma anche le gravi recessioni economiche.

Se, dunque, all'art. 97 Cost. si è introdotto un nuovo primo comma che ha sancito che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», operando così di fatto un rin-

⁸⁹ Cfr. almeno per questi percorsi B. H. GRIMM, *Zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion nach der Krise. Eine rechtliche Analyse von ESM, Sixpack und Fiskalvertrag*, Baden Baden, Nomos, 2016; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015; M. IOANNIDIS, *EuropE's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *CML Rev.*, 2016, 1237 ss.; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, New York, Cambridge University Press, 2014.

⁹⁰ Su cui almeno O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 395 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid on line*, 2013; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51 ss.; G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, spec. 5 ss. sulla possibilità che sia la Corte di Giustizia a intervenire per sindacare le norme sul pareggio di bilancio.

⁹¹ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., spec. 164 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, 2013, 357 ss., 373; M. PANEBIANCO, *Il Parlamento fra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., spec. 67 ss. Molto critici sulla nuova disciplina F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012, che però afferma come sia comunque una «indispensabile necessità [...] garantire una finanza pubblica in equilibrio e un debito sostenibile» (1) e C. DE FIORES, *L'illusione neoliberale e la Costituzione senza custode*, in *Cultura giuridica e diritto vivente – Special Issue*, 2015.

⁹² Cfr. *infra* nt. 106.

vio⁹³ alla disciplina europea in materia e probabilmente richiamando, con il riferimento al concetto di «sostenibilità» (cfr. *infra* nel § 4), non solo il tema delle generazioni future ma anche quelle disposizioni che riguardano la progressiva riduzione dell'indebitamento complessivo imposto dal *Fiscal Compact*⁹⁴, occorre nello specifico analizzare in primo luogo il nuovo art. 81 per stabilire il reale impatto della nuova disciplina costituzionale e le *chances* di giurisdizionalizzazione che questa riforma ha prodotto.

A parte la constatazione che nel testo dell'art. 81 Cost. riformato non compare il principio del "pareggio", la norma parrebbe consentire un ricorso strutturale al credito sulla base di una definizione, conforme al diritto dell'Unione, di cosa debba intendersi con "equilibrio di bilancio". In tal caso, se la legge ammettesse che con equilibrio bisogna intendere un bilancio chiuso con un ricorso al prestito per un ammontare prefissato compatibile con l'OMT nazionale (obiettivo di medio termine), si potrebbe considerare ammissibile effettuare un ricorso al credito variabile che, in condizioni di normalità, non può superare annualmente, per i Paesi con un indebitamento complessivo come quello italiano, lo 0,5% del PIL per tutte le amministrazioni pubbliche (art. 97 Cost.). Le risorse così raccolte, peraltro, potrebbero essere destinate a qualsiasi tipo di spesa, non necessariamente dunque per spese di investimento⁹⁵, definendo sul piano economico il senso prescrittivo di "equilibrio". Ciò sarebbe coerente con quella corrente filosofica che ha argomentato, di recente, come il debito non possa estinguersi, dovendosi anzi sempre rinnovare proprio per non alterare gli equilibri di forza creatisi⁹⁶.

La lettera del nuovo art. 81 Cost., però, rende più complessa questa operazione interpretativa perché sembra sempre far riferimento al ciclo economico per ammettere il ricorso al credito. E sulla base del comma 2 del novellato art. 81 Cost., si prevedono poi, come accennato, solo due ipotesi in cui è possibile ricorrere all'indebitamento: «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Solo nelle due condizioni indicate, da intendersi per la dottrina maggioritaria come distinte, nonostante alcune ambiguità che effettivamente potrebbero opporsi in merito alla necessità che vi sia sempre il ricorso al voto di un atto bicamerale non legislativo che autorizzi il ricorso al credito⁹⁷, si può derogare al principio dell'equilibrio e al generale divieto di indebitamento.

⁹³ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 193 ss.

⁹⁴ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 2014, 49 ss., rispettivamente 67 e 71.

⁹⁵ Come messo in evidenza anche da A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., 71.

⁹⁶ E. STIMILLI, *Il debito del vivente. Ascesi e capitalismo*, cit., 81; ma cfr. anche M. LAZZARATO, *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013, 74 che afferma come il debito sia infatti di per sé «impagabile»; W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., 90 vede, in modo non dissimile, nelle politiche di riduzione dei costi e delle spese non una tensione verso il pareggio di bilancio ma piuttosto una politica di «ridimensionamento dello Stato in senso neoliberista».

⁹⁷ Cfr. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; contra C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2012, 799 ss., 804-805.

Nonostante tale apparente rigidità, occorre ammettere tuttavia, come giustamente sottolineato in dottrina, che sembra davvero difficile pensare che non si possano perlomeno rinnovare i titoli di debito in scadenza, cosa che altrimenti comprometterebbe il corretto funzionamento dello Stato nel suo complesso⁹⁸. Ciò comporta, pertanto, che si debba leggere con “indebitamento” solo il “saldo indebitamento netto”⁹⁹. E quanto riferito pare confermato anche dal fatto che alla progressiva riduzione dell’indebitamento accumulato negli anni sono, per quanto piuttosto velatamente, destinate altre norme, poi specificate con un rinvio al diritto UE all’art. 4, co. 3, della l. n. 243 del 2012.

Sulla base di quanto sostenuto, è però necessario un ulteriore approfondimento circa la distinzione tra il primo e il secondo comma, specie con riferimento alla nozione di ciclo economico. Al di là della di certo non bella ripetizione, al fine di dare concreto significato precettivo alla norma, come accennato, sarebbe stato forse opportuno distinguere meglio le due circostanze. All’art. 6 della l. n. 243 del 2012, comunque, è precisato che «scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali». E in tal modo si fa già chiaro che il concetto di “equilibrio”, inteso come saldo strutturale, fa riferimento sempre a un indebitamento appunto “strutturale” cui si deve poi sommare l’obbligo di tener conto del ciclo economico e delle spese *una tantum*¹⁰⁰. Tanto più che, ancora una volta, è la stessa legge n. 243 del 2012 che prevede che per considerare in equilibrio il bilancio è sufficiente che sia centrato l’obiettivo di medio termine, che deve dunque risultare almeno pari al saldo strutturale, calcolato nel primo semestre dell’esercizio successivo a quello al quale si riferisce.

La disposizione va allora letta ammettendo che il primo comma dell’art. 81 Cost. – laddove si legge che «lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» – considera un implicito riferimento al fatto che è sempre ammesso, quando le condizioni sono normali, un indebitamento strutturale nonostante il quale è comunque considerato rispettato il principio di “pareggio” o l’“equilibrio”, indipendentemente dal riferimento al ciclo.

Quest’ultimo, poi, torna al comma 2 come ragione di ulteriori deroghe di tipo qualitativamente diverso. Il secondo comma dell’art. 81 Cost., infatti, dove espressamente si afferma che «il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico», disciplina una deroga al principio di equilibrio di tipo congiunturale che dovrebbe principalmente riferirsi a fasi negative del ciclo o a cicli diversi in cui si tiene conto dei risultati (positivi o negativi) dei precedenti cicli. In questo senso, se il primo comma autorizza un indebitamento strutturale, è solo il secondo, congiuntamente con il richiamo agli altri

⁹⁸ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 182. Si sofferma sul punto anche 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”, Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, spec. 23, disponibile al sito <http://www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do>.

⁹⁹ C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 804.

¹⁰⁰ E infatti all’art. 2, co. 1, lett. d) si legge che con «saldo strutturale» si intende il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all’ordinamento dell’Unione europea.

eventi eccezionali, che stabilisce in quali casi è consentito un indebitamento di tipo congiunturale e una deroga al divieto di indebitamento.

In definitiva, anche volendo ammettere che l'obbligo di tener conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico possa imporre di effettuare solo interventi anti-ciclici¹⁰¹, la regola dell'equilibrio certo non elimina la possibilità per lo Stato di indebitarsi. I conti dovranno, infatti, sempre essere corretti tenendo in considerazione il saldo strutturale, cosa che conferisce comunque una ampia discrezionalità al decisore politico.

Piuttosto, di grande rilievo e per certi versi paradossale sembra la possibilità di svincolare l'obbligo di finanziare investimenti con il nuovo indebitamento, che potrebbe tranquillamente essere usato per finanziare spese correnti. Ciò dimostra, del resto, che, lungi dal voler eliminare la possibilità di ricorrere al credito, la riforma pare essere espressione di una certa sfiducia nei confronti del keynesismo, perlomeno così come inверatosi nelle democrazie del Novecento, secondo quanto originariamente argomentato proprio da Buchanan e altri¹⁰², e pertanto verso i meccanismi di funzionamento della democrazia rappresentativa¹⁰³.

Il nuovo art. 81 Cost. presenta poi altre importanti novità: si supera definitivamente la concezione della legge di bilancio come legge meramente formale, si sostituisce al concetto di «nuove o maggiori spese» l'espressione «nuovi o maggiori oneri», si elimina un generico obbligo di indicare i mezzi per far fronte alle spese stabilendo che la legge direttamente vi «provvede» e si introduce una legge approvata a maggioranza assoluta che deve regolare «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Di un certo rilievo, specie se collegato con il nuovo art. 97 Cost., con il riformato art. 119, co. 1, e con l'art. 5, co. 2, lett. c), l. cost. n. 1 del 2012, appare al comma 6 dell'art. 81 Cost. il richiamo al principio di sostenibilità. Nel dare potenzialmente piena copertura ad un complessivo ripensamento della autonomia finanziaria regionale, cui fa da *pendant* la centralizzazione della competenza in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (cfr. *infra* par. 5), si cerca così di introdurre una disciplina costituzionale che detti qualche principio in materia di rientro dal debito accumulato.

Al di là dei reali margini che la disciplina descritta apre alla Corte costituzionale per sindacare direttamente le decisioni tecniche connesse con la misura del ricorso al credito¹⁰⁴

¹⁰¹ Riflette in merito a questa problematica G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. 149 ss. che sostiene come «sembrano condivisibili quelle teorie secondo cui, a livello di bilancio statale, sarebbero consentite situazioni di *deficit* congiunturale nelle fasi avverse del ciclo, mentre sarebbe possibile derogare al principio dell'equilibrio durante le fasi favorevoli al fine di evidenziare l'emersione di posizioni di avanzo».

¹⁰² O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 455 ss.; riflette sui margini di flessibilità consentiti dalla nuova disciplina anche G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., spec. 18 ss.

¹⁰³ Individua la linea di tensione nel conflitto tra regole della democrazia rappresentativa e vincoli esterni introdotti per regolare il ricorso al credito, ragionando sulle procedure di determinazione dell'OMT nazionale, P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente – Special Issue*, 2015, spec. 84 ss. e 86 ss.

¹⁰⁴ Sui profili connessi con la giustiziabilità del nuovo parametro si soffermano ampiamente M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., spec. 18 ss.; C.

e della nuova funzione di controllo affidata in merito al Parlamento¹⁰⁵, il quadro delineato è tuttavia in grado di ridisegnare l'impianto complessivo dello stato costituzionale, chiamato a ricercare nuove forme di conciliazione tra diritti e sostenibilità delle finanze pubbliche¹⁰⁶. Anzi, in questa prospettiva, proprio la prudente gestione delle finanze pubbliche sarebbe viatico e garanzia, anche come implicita considerazione e tutela degli interessi delle generazioni future, per la sostenibilità nel tempo dei principi dello stato sociale¹⁰⁷.

Queste ricostruzioni mettono in luce la prassi che ha posto uno stretto collegamento tra indebitamento, redistribuzione della ricchezza prodotta ed effettività dei diritti sociali e che avrebbe costretto alla riforma in esame, nella ricerca di un più accorto utilizzo delle risorse pubbliche. Si possono, tuttavia, aggiungere delle considerazioni che problematizzino questo nesso. Posto infatti che i costi per i diritti sociali non sono tecnicamente qualificabili come spese per investimenti e che il ricorso al credito non appare in grado di svolgere una funzione realmente redistributiva in senso stretto – in quanto non solo si dovranno pagare con la fiscalità generale gli interessi, ma quei debiti andranno infine rimborsati ai loro titolari, con le imposte o con nuovi debiti, rischiando di non produrre così nessun trasferimento di ricchezza da chi ha di più nei confronti di chi ha di meno –, sarebbe senza dubbio scorretto e financo inefficiente finanziare stabilmente politiche genuinamente redistributive in tal modo¹⁰⁸. Verosimilmente, un effetto diverso non sarebbe ottenibile neanche ricorrendo a una specifica tassazione sugli interessi pagati sul debito¹⁰⁹. Anzi, al contrario, si è recentemente sostenuto che «lo stato, in quanto debitore, contribuisce persistentemente alla perpetuazione della stratificazione sociale e alla disuguaglianza sociale che ne deriva»¹¹⁰.

CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. 282 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 18 ss. che nota come negli ultimi anni le possibilità di intervenire si siano comunque ampliate pur non essendo ancora pienamente valorizzata la Corte dei conti; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., *passim*. Si può considerare, inoltre, che la Corte ha iniziato, con particolare riferimento al livello regionale, a interpretare in modo più restrittivo la disciplina in materia di bilancio negli ultimi anni, anche prima che la riforma entrasse effettivamente in vigore: da questo punto di vista cfr. almeno G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 2335 ss. e A. BRANCASI, *La Corte si spinge a dettare regole di contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, 2013, 3720 ss. In merito cfr. anche G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 162 ss. e L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 10-11.

¹⁰⁵ Su cui almeno N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 333 ss.

¹⁰⁶ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, Giappichelli, 2016; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 181 rileva come rimangano alcune possibili applicazioni di politiche keynesiane che però si atteggiavano come reazioni a situazioni eccezionali e tendenzialmente residuali; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., 455 ss. esclude il ricorso a politiche keynesiane nel nuovo sistema; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., spec. 357 ss.

¹⁰⁷ T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 55 ss.

¹⁰⁸ Per quanto la politica abbia operato consapevolmente in tal senso specie in una certa fase storica: L. TEDOLDI, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, cit., spec. 77 ss.; cfr. anche *supra* nt. 12.

¹⁰⁹ Problematicizza questo nesso tra redistribuzione della ricchezza, imposizione sugli interessi e indebitamento alla luce della circostanza che il debito sia detenuto anche da investitori stranieri di recente anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 4-5.

¹¹⁰ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., 97 ss. e 100 ss.; sulla critica all'idea che la emissione di moneta da parte di una banca centrale sia considerabile omogenea alla

Si deve considerare, inoltre, che la Costituzione prevede, per l'appunto come specifico sviluppo dei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2 Cost.), l'art. 53 Cost., e *ivi* in particolare capacità contributiva e progressività, come presidio e condizione di inveroimento di esigenze perequative e di ristabilimento dell'equità del sistema economico, unitamente ad altre norme più specifiche che incidono anche sui rapporti interprivati¹¹¹. È un esempio emblematico di queste ultime l'art. 36 Cost., che tratteggia il salario non solo come retribuzione per il lavoro prestato, ma anche come mezzo per garantire in ogni caso una esistenza libera e dignitosa¹¹² e pertanto come strumento con effetti perequativi *ex ante*¹¹³.

In questo senso, il divieto di indebitamento rischia di produrre i suoi effetti più problematici non tanto sul piano dei diritti sociali, che non dovrebbero di regola essere finanziati a debito, quanto piuttosto con riguardo ai più autentici costi per spese di investimento e sulla reale efficacia redistributiva della spesa pubblica nel suo complesso. Il pericolo consiste anche nel dover destinare eventuali minori uscite o le nuove entrate fiscali e persino gli introiti di eventuali privatizzazioni, non tanto a finalità redistributive ma al rimborso di debiti pregressi e di interessi sul debito. Si mette così in discussione la capacità della spesa pubblica di ridurre le disuguaglianze, anche, per esempio, scegliendo di investire sull'innovazione tecnologica¹¹⁴.

Da questo punto di vista, non sfugge che, come è stato di recente sostenuto, il debito non è da considerarsi un male in sé, in quanto occorre calcolare in concreto anche la misura del patrimonio netto complessivo dello Stato. Tuttavia, al contempo, occorre tenere conto del modo in cui si spendono le risorse raccolte tramite indebitamento. Ciò è fondamentale al fine di realizzare un equilibrio in cui «lo Stato ha un patrimonio netto positivo significativo» e pertanto, «detenendo capitale e condividendo i frutti degli sviluppi tecnologici, [...] può usare le entrate risultanti per promuovere una società meno diseguale», con l'obiettivo di rinsaldare i circuiti di redistribuzione del reddito e la quota di ricchezza detenuta in comune¹¹⁵.

Ancora una volta, allora, il vero obiettivo della riforma pare quello di ridefinire i poteri dello Stato, ormai chiamato a lasciare il ruolo di guida o pianificazione per limitarsi a svolgere, nelle condizioni di normalità, una funzione di controllo e di regolazione nel sistema economico per trasformarsi, in eventuali situazioni di emergenza, in uno strumento di ripristino di un equilibrio perduto ogni volta ve ne sia necessità, con gravi costi per la comunità¹¹⁶. Colpisce, in questo senso, la previsione, come si darà conto, di uno specifico fondo finanziabile in deroga alle norme sul divieto di indebitamento dei livelli essenziali delle prestazioni da parte

tassazione cfr. però O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., spec. 327.

¹¹¹ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., *passim* distingue tra i diritti ad una uguaglianza commutativa e quelli ad una distributiva.

¹¹² C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), cit., spec. 43 ss.

¹¹³ Sull'utilizzo della politica dei salari al fine di ridurre le disuguaglianze cfr. quanto sostenuto in A.B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2015, spec. 137 ss.

¹¹⁴ M. MAZZUCCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press, 2013.

¹¹⁵ A.B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, cit., 178.

¹¹⁶ G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi! Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, *passim*.

della l. n. 243 del 2012 nella sua versione originariamente in vigore. Non può sottovalutarsi, infatti, che in tal modo si mettesse in evidenza uno stretto collegamento, potenzialmente ingannevole, tra nuovo indebitamento, privo di capacità genuinamente redistributiva e generalmente stigmatizzato, con la tenuta di un certo livello di diritti sociali, avallando quella interpretazione che di fatto depotenzia sia le virtualità proprie del ricorso al debito pubblico e il suo effetto di moltiplicatore, sia la componente solidaristico-redistributiva delle politiche sociali (cfr. *infra* § 6).

In attuazione del nuovo art. 81 Cost., la l. n. 243 del 2012 prevede poi agli artt. 14 e 15, rispettivamente, che il saldo netto da finanziare – che di fatto serve per stabilire quanto del fabbisogno pubblico andrà soddisfatto con il ricorso al credito essendo la differenza tra entrate finali (entrate senza ricorso al credito) e spese finali (senza costi per rimborsi da interessi)¹¹⁷ – deve essere coerente con i principi di cui all'art. 3 e, pertanto, con l'obiettivo di medio termine calcolato anno per anno e fissato nella legge di bilancio (o almeno con i meccanismi di correzione a tal fine predisposti ex art. 8), salvi i casi eccezionali di cui all'art. 6, e come deve strutturarsi la nuova legge di bilancio. Inoltre, se l'art. 2, co. 1, lett d) afferma che con «saldo strutturale» occorre intendere il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, l'art. 3, co. 2, precisa che l'equilibrio di bilancio corrisponde all'obiettivo di medio termine che, a sua volta, viene definito come il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 2, co. 1, lett. e)).

Da ultimo, pur essendo convincente la tesi che considera i riferimenti alla sostenibilità del debito in Costituzione come un richiamo implicito al problema, decisamente scarso appare il rilievo normativo che la riforma riconosce all'obbligo assunto tramite il *Fiscal Compact* di ridurre il debito pubblico nella misura di un ventesimo l'anno. Quanto sino ad ora riferito si riannoda qui alla necessità di prendere in considerazione le future generazioni. Il problema, del resto, pare dover essere declinato, da un lato, al di là della polemica sulla possibilità o meno di individuare dei “diritti” di chi verrà o dei “doveri” della generazione presente¹¹⁸, nell'ottica del principio di responsabilità – ovvero oltre la ricerca di situazioni giuridiche soggettive che implicano una reciprocità e nella prospettiva per cui un Parlamento deve poter essere tendenzialmente imputabile, di fronte al suo elettorato, delle scelte di finanza pubblica operate – e, dall'altro, ancora una volta, distinguendo il tipo di spesa. È chiaro, infatti, che, come sostenuto anche da Musgrave, una spesa per investimenti, che porterà benefici solo in un arco di tempo medio-lungo, potrà ragionevolmente essere condivisa tra più generazio-

¹¹⁷ Cfr. A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 168 ss.

¹¹⁸ Su cui nella dottrina italiana cfr. almeno R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008; A. D'ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 ss.

ni¹¹⁹, evitando però in tal modo di traslare, pregiudicandone gli effetti, la solidarietà intra-generazionale sul piano inter-generazionale¹²⁰.

Coerentemente, in questo senso, il processo di rientro dal debito accumulato oggi non dovrà però essere condotto in modo da pregiudicare i diritti della generazione attuale. E, in tale quadro, che implica una notevole complessità legata al piano definitorio di cosa si debba intendere con “investimento”, spetterà al legislatore operare in modo da attuare il dettato costituzionale per inverare, inevitabilmente facendo ampio uso della teoria economica ma lasciando alla decisione politica il suo spazio di azione, il precetto che impone di distinguere gli investimenti dalle altre spese. Su questo punto, se il riferimento al concetto di “investimento” fosse introdotto all’art. 81 Cost., potrebbe anche essere chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale¹²¹.

5. La revisione del catalogo delle competenze Stato-Regioni e i nuovi vincoli all'autonomia finanziaria regionale

La legge costituzionale n. 1 del 2012 non si è limitata a intervenire sull’art. 81 Cost. Oltre a modificare l’art. 97 Cost., con riferimento al livello di governo regionale è stato infatti ampliato, per la prima volta dal 2001, l’elenco delle competenze esclusive statali, spostando

¹¹⁹ R.A. MUSGRAVE, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, cit., 341 ss.

¹²⁰ Rileva il rischio J. TREMMEL, *Von der “Sozialen Gerechtigkeit” zur “Generationengerechtigkeit”? Eine Analyse der Bundestagsdokumente 2005 und 2009*, in *ZParl*, 2011, 691 ss., 691 ss.; ma su questo tema già A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 102 ss.

¹²¹ Come in parte già accaduto con riferimento al parametro di cui all’art. 119, co. 6, Cost. rispetto al quale la Corte ha affermato: «il quesito che si pone è il seguente: se e in che misura la legge dello Stato possa porre regole specifiche che concretizzano e attuano il vincolo di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione, in particolare definendo ciò che si intende, a questi fini, per “indebitamento” e per “spese di investimento”. Non si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. Ciò risulta del resto evidente, se si tiene conto che proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni qui impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l’Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell’Unione europea nel controllare l’osservanza di tali vincoli. La nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l’acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell’ente che effettua la spesa: comprende infatti ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (comma 18, lettera g), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (comma 18, lettera i). Parimenti, la nozione di “indebitamento” è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari. Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sent. n. 425 del 2004, cons. in dir. n. 6). Di recente, sul punto, cfr. la sentenza n. 118 del 2014, su cui criticamente A. BRANCASI, *La Corte costituzionale alle prese con le regole di contabilità pubblica: questa volta tocca alle anticipazioni di cassa*, in *Giur. cost.*, 2014, 3092 ss., e la sent. n. 52 del 2010.

dalle competenze concorrenti la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e si è modificata la disciplina dell'art. 119 Cost. in modo piuttosto significativo¹²².

Quanto al primo profilo occorre mettere in luce come la Corte costituzionale, a differenza della Corte dei conti¹²³, avesse più volte ritenuto che le materie armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, richiamata sia all'art. 117, co. 3 sia all'art. 119 Cost., per quanto talvolta divergenti, costituissero sostanzialmente una endiadi. La Corte aveva in tal modo ammesso, sia pur secondo percorsi non sempre del tutto lineari, notevoli «interpretazioni recessive dell'autonomia finanziaria decentrata»¹²⁴.

Negli ultimi anni, si è poi affermata la tendenza a utilizzare la materia del coordinamento come principio strumentale alla piena attuazione dell'art. 81 Cost., emersa anche con riferimento alle autonomie speciali e al loro obbligo di contribuire alla sostenibilità del debito pubblico statale¹²⁵. Così, con la materia del coordinamento della finanza pubblica, che semanticamente pare arrestarsi ad una disciplina di principio, proprio grazie anche alla Corte costituzionale, si sono concessi ampi margini di intervento al potere statale specialmente al fine di limitare l'autonomia di spesa regionale, tanto che è stata definita «il principale strumento statale di controllo e di indirizzo delle finanze pubbliche locali»¹²⁶.

¹²² C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 808 ss. e 816 ss.

¹²³ G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, cit., 146 ss.

¹²⁴ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., spec. 88 ss.; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 563 ss., 565 e 568 ss.; G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 11 ss.; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, citando la sent. n. 184 del 2016 sottolinea però come la Corte abbia precisato «il nesso che intercorre tra armonizzazione contabile e coordinamento della finanza pubblica», stabilendo che «l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica».

¹²⁵ C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, cit., 9; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, spec. 304 ss.; G. RIVISECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 6-7.

¹²⁶ M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 102 ss. e 153 ss.; rileva meno rischi in questo senso A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., 76 ss. In materia, il principio generale affermato dalla Corte è: «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 139 del 2009 e nn. 289 e 120 del 2008)» (sent. n. 237 del 2009, cons. in dir. n. 23.6). Parallelamente, si è anche sostenuto: «nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012)» (Corte cost., sent. n. 129 del 2016, cons. in dir. n. 2.3). Per una analisi della giurisprudenza più recente non solo in materia di coordinamento, ma anche con effetti sulla finanza regionale e il finanziamento delle funzioni, L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., spec. 11 ss., dove in particolare si valorizzano le sentt. nn. 107, 184 e 188 del 2016, e 17 ss.

Se dunque già da tempo «la funzione di coordinamento finanziario» era considerata prevalente «su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive»¹²⁷, con la ricentralizzazione della materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, che in definitiva mette in crisi le varie concezioni che si sono proposte di autonomia finanziaria¹²⁸, si aprono spazi ancora maggiori per un più penetrante intervento statale che avrebbe altrimenti potuto essere considerato dubbio, per esempio, in tutti quei casi in cui, come con la l. n. 42 del 2009 o con la stessa l. n. 243 del 2012, il livello di dettaglio supera quello della mera previsione dei principi fondamentali. Appare pertanto verosimile che, sia pur entro alcuni limiti¹²⁹, la materia della armonizzazione dei bilanci possa giustificare, in futuro, un'ulteriore estensione degli ambiti di intervento statale, già significativamente ampliatisi in quella peculiare giurisprudenza in materia di piani di rientro dai *deficit* sanitari che, pur caratterizzandosi per un alto grado di dettaglio e pur non essendo atti primari, sono stati considerati espressione della competenza in materia di coordinamento finanziario¹³⁰, tanto che si è sostenuto che il nuovo impianto entri «in rotta di collisione» con i principi costituzionali in materia di regionalismo e autonomia territoriale¹³¹ e sia espressione di una «torsione centripeta»¹³².

Anche in questa prospettiva, la riforma del regionalismo deve essere inquadrata in un più vasto contesto che metta in evidenza lo stretto collegamento delle modifiche apportate alla Costituzione con la concreta realizzazione della riforma del c.d. federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), che è ormai definita vittima di una vera e propria «"Caporetto"»¹³³. Tutto ciò incide, del resto, sulla concreta misura del finanziamento dei diritti sociali, specie alla luce dell'onere della prova che la Corte richiede alle regioni e agli altri enti locali che, per ottenere una dichiarazione di incostituzionalità, devono in linea di massima dimostrare l'impossibilità di svolgere le funzioni attribuite loro dalla Costituzione, pur essendo ribadita la necessità da parte dello Stato di rispettare, con tutti i limiti che ne conseguono, il principio di leale collaborazione¹³⁴. Il tema, infatti, si riannoda con la problematica del finanziamento delle funzioni attribuite ai livelli di governo sub-statali.

¹²⁷ Da ultimo così nella sent. n. 65 del 2016, cons. in dir. n. 5.3.1.

¹²⁸ A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., 75.

¹²⁹ Sugli spazi di intervento che comunque la Corte costituzionale ha riconosciuto che restino in capo alle regioni cfr. di recente la sent. n. 184 del 2016, su cui G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in Osservatoriosullefonti.it, 2016 e G. RIVOCCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in federalismi.it, 2016, ma anche L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., spec. 12 ss.

¹³⁰ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012, spec. 224 ss. e T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in Rivista AIC, 2013.

¹³¹ C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e "Stato sociale"*, in Amministrare, 2014, 49 ss., 75.

¹³² A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 375 ss.

¹³³ L. ANTONINI, *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in Quaderni di ricerca sull'artigianato, 2015, 361 ss.

¹³⁴ In merito, cfr. Corte cost., sent. n. 65 del 2016 dove si legge che «sarebbe spettato, semmai, alla Regione ricorrente dimostrare l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie in esa-

Da questo punto di vista, con specifico riferimento alle modifiche che hanno interessato l'art. 119 Cost. nel 2012, si può in primo luogo mettere in evidenza che, al primo comma, dopo il riconoscimento dell'autonomia di entrata e di spesa, si aggiunge che queste prerogative sono conferite «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Inoltre, al sesto comma, viene confermato che le regioni possono indebitarsi solo nei limiti delle spese per investimenti, ma «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»¹³⁵.

Va messo in luce come la prima modifica tenda a responsabilizzare anche le regioni nei confronti dei vincoli contratti nei confronti dell'Unione europea, rispetto ai quali è teoricamente responsabile solo lo Stato. A differenza della scelta operata in Germania, dove come noto sono indicate persino le specifiche percentuali entro cui sono chiamati a rispondere i *Länder* (art. 109, Abs. 5, GG), la scelta della Costituzione italiana appare però, correttamente, quella di evitare un eccessivo grado di dettaglio.

Di notevole rilievo, è però la seconda modifica che ha interessato l'art. 119 Cost. Diversamente da quanto previsto a livello statale, infatti, per le regioni continua ad essere possibile ricorrere al credito per finanziare gli investimenti, ma tale facoltà viene limitata sotto un duplice profilo: vi si può procedere solo se viene redatto un contestuale piano di ammortamento volto a ripagare il debito appena contratto e se a livello regionale la situazione finanziaria del complesso degli enti risulta in equilibrio. Quest'ultima affermazione, in particolare, valorizza molto, in linea perlomeno teorica, il ruolo di coordinamento che può essere svolto dalle singole regioni, ma rischia di aggravare, per converso, sclerotizzandole, patologiche situazioni di debolezza economica strutturale. Nelle regioni finanziariamente meno efficienti, infatti, sarà particolarmente difficile garantire il requisito richiesto dall'art. 119 Cost., rischiando così di aggravare differenze nelle forze economiche e *deficit* di tipo non solo strutturale, ma anche infrastrutturale.

Da ciò si desume che è escluso che l'insieme di eccezioni descritte con riferimento al principio dell'equilibrio di bilancio a livello statale valga anche per le regioni. Dunque, esse non potranno contare sul c.d. indebitamento strutturale, né tantomeno sul c.d. indebitamento congiunturale. Al di là di possibili errori di calcolo, pertanto, si dovrà ritenere preclusa a livello regionale la possibilità di considerare un bilancio in equilibrio se finanziato in *deficit*, con la eccezione per cui il ricorso al credito è ammesso per finanziare spese di investimento, ma

me, di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione, come da costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 29 del 2016, n. 252 e n. 239 del 2015, n. 26 del 2014). Nel caso in esame, tale onere della prova non può tuttavia considerarsi assolto, in quanto, pur avendo descritto ampie riduzioni di spesa in alcuni, pur fondamentali, ambiti (assistenza sociale e istruzione), la ricorrente non ha dimostrato l'oggettiva impossibilità di offrire un adeguato livello di servizio rispetto ai bisogni della popolazione» (cons. in dir. 5.3.1); sul punto cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, *Rivista AIC*, 2016, 14-15. Ma cfr. anche *infra* nt. 174.

¹³⁵ Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., spec. 73 ss.; G. BOGGERO, *Gli obblighi di regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 2014, 93 ss.

solo alle condizioni descritte. Non saranno, dunque, neanche sostenibili spese straordinarie per far fronte agli effetti del ciclo economico o a eventi eccezionali. In questi casi, come prevede la l. n. 243 del 2012, dovrà essere lo Stato ad intervenire in aiuto.

Gli artt. 9 e 10, così come di recente modificati con la l. n. 164 del 2016, in particolare, rinviando al paragrafo sui LEP l'analisi dell'art. 11, attuano i principi esposti definendo esattamente cosa debba intendersi con equilibrio¹³⁶, le soglie di indebitamento consentito e i vincoli procedurali necessari, escludendo dal novero delle entrate computabili al fine di considerare un bilancio in equilibrio quelle che provengono dalla accensione di crediti¹³⁷. Una modifica di rilievo concerne l'introduzione all'art. 9, co. 4, ad opera della l. n. 164 del 2016, dei c.d. "patti di solidarietà nazionale" come strumento per aggirare i casi in cui le operazioni di indebitamento e di utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti non siano state soddisfatte dalle intese regionali previste dal comma 3¹³⁸.

A limitare la autonomia finanziaria regionale contribuiscono, infine, anche le norme che regolano la partecipazione di regioni ed enti locali alla sostenibilità del debito pubblico. Rilevano, da questo punto di vista, l'art. 97 Cost., in ragione del quale, come detto, tutte le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, l'art. 119, co.1, Cost. e l'art. 5, co. 2, lett. c), l. cost., n. 1 del 2012. È l'art. 4 della l. n. 243 del 2012 che attua il principio costituzionale citato, chiarito poi all'art. 12, anch'esso modificato con la recente l. n. 164 del 2016, dove è regolato più nello specifico il concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico e dove si disciplina anche il loro contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato¹³⁹.

In merito alla l. n. 243 del 2012, la Corte costituzionale, con la sent. n. 88 del 2014, aveva dichiarato incostituzionali alcune delle norme impugnate (art. 10, co. 5 e 12, co. 3, ora abrogato) nella parte in cui non prevedevano, rispettivamente, che le modalità di attuazione dell'art. 10 fossero solo di tipo tecnico e che fosse necessaria l'intesa, salvando però altre parti della disciplina su cui si erano appuntati molteplici dubbi di legittimità¹⁴⁰. In particolare la Corte ha ritenuto infondate le questioni di costituzionalità che lamentavano una violazione della autonomia finanziaria regionale in ragione della riforma nel suo complesso. Non considerando però sufficiente a tal fine il richiamo alla materia della armonizzazione dei bilanci

¹³⁶ Art. 9, co. 1: «I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10».

¹³⁷ *amplius* F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 45 ss., spec. 73 ss.; ora C. TUCCIARELLI, *Il "federalismo fiscale" nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 2016, 3 ss.

¹³⁸ C. TUCCIARELLI, *Il "federalismo fiscale" nella riforma costituzionale*, cit., 6.

¹³⁹ Art. 12: «1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge. /2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

¹⁴⁰ G. BOGGERO, *Gli obblighi di regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 119 ss.

pubblici, si è effettuato un più complessivo e sistematico rinvio ai nuovi artt. 81, co. 6 e 97, dove si fa espresso riferimento al principio di sostenibilità, al comma 1 dell'art. 119 riformato e, infine, anche all'art. 5, co. 2, lett. b) e c) della l. cost. n. 1 del 2012. Così operando, di fatto, la Corte ha ammesso una significativa compressione, in particolare per le autonomie speciali, della autonomia regionale, e con ciò un vero ripensamento del quadro costituzionale che la delinea¹⁴¹.

6. Il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, la duplice natura dei diritti sociali e il ruolo della Corte costituzionale alla luce delle sentenze nn. 10 e 70 del 2015

In dottrina ha giustamente suscitato notevole interesse la disciplina dell'art. 11 della l. n. 243 del 2012 che dà attuazione all'art. 5, co. 1, lett. g) della l. cost. n. 1 del 2012¹⁴² ed è considerata espressione diretta della lettura per cui la tutela dei livelli essenziali e dei diritti sociali in generale sarebbe ormai subordinata alle ragioni dell'equilibrio di bilancio¹⁴³. Vi si prevedeva, infatti, che nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dovesse essere garantito il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, e che questo fondo dovesse essere alimentato da una parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. Ora la disciplina è mutata con la riforma intervenuta con la l. n. 164 del 2016 che si limita a stabilire che «lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge»¹⁴⁴. È stato dunque abrogato il Fondo straordinario, almeno per ora, e la complessa disciplina che regolava la materia, ma restano sullo sfondo molti dei dubbi che si ponevano con riferimento alla previgente disciplina, anche in ragione del fatto che l'attuazione della nuova è rinviata a futuri interventi legislativi.

Come in parte accennato, al di là dei problemi di attuazione, la norma sembrava davvero significativa per una serie di ragioni che sono comunque meritevoli di essere approfon-

¹⁴¹ A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 3092 ss.; sul principio di sostenibilità e il suo ricorrere in vari testi costituzionali T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 2016, 43 ss.

¹⁴² M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, cit., 112. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, deve disciplinare, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare, così come stabilito dall'art. 5, co. 1, lett. g), l. cost. n. 1 del 2012, le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

¹⁴³ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 112.

¹⁴⁴ C. TUCCIARELLI, *Il "federalismo fiscale" nella riforma costituzionale*, cit., 6.

dite. In primo luogo la disciplina dell'art. 11 collegava strutturalmente il finanziamento delle prestazioni, per fronteggiare congiunture cui non fosse possibile opporsi a livello regionale, al ricorso al credito in deroga al principio dell'equilibrio sancito al nuovo art. 81 e all'art. 119 Cost., stabilendo così non tanto una primazia delle ragioni del bilancio sui diritti quanto un problematico ma necessario collegamento tra finanziamento dei diritti e indebitamento. E infatti, essa pareva stabilire una clausola di salvaguardia che, per quanto sembrasse voler garantire la tenuta di un certo livello di diritti, non solo lo prevedeva come *extrema ratio*, ma implicava logicamente, per le ragioni già riferite, un'assenza di qualsiasi afflato realmente redistributivo¹⁴⁵. Tutto ciò senza considerare che potrebbero prima di tutto venir ridotte altre spese¹⁴⁶. Come autorevolmente sostenuto in merito, del resto, «le risorse di bilancio disponibili [...] non sono veramente un dato, bensì una variabile *indipendente*» in quanto «il totale delle risorse economiche disponibili per un concreto sistema sociale è rappresentato [...] da una quantità definita e non illimitata, ma non è affatto un dato la *distribuzione* di quel totale»¹⁴⁷.

La normativa in esame sembrava avere come presupposto, inoltre, quella progressiva valorizzazione dei LEP come “misura economica dell'uguaglianza” che già emergeva dalla riforma del federalismo fiscale e che innalza la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a vero e proprio strumento di una progressiva razionalizzazione delle spese pubbliche, sbiadendo per converso la componente pretensiva dei diritti a delle prestazioni pubbliche¹⁴⁸, ma al contempo mettendo in evidenza il paradosso su cui si fonda il sistema che centralizza la decisione e affida la spesa al livello regionale¹⁴⁹. Tale dato pare confermato in realtà anche nella nuova versione.

Inoltre, l'art. 11 originario poneva non pochi interrogativi circa il rapporto tra la disciplina della perequazione ordinaria di cui all'art. 119, co. 3, Cost., così come attuata dalla l. n. 42 del 2009¹⁵⁰, che di fatto limita l'autonomia regionale vincolando le risorse del fondo pere-

¹⁴⁵ T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51 ss., 68.

¹⁴⁶ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 136 ss., 147 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 123.

¹⁴⁷ M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M. Grisolia (a cura di), *Il diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2011, 14.

¹⁴⁸ In merito I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 120 ss. e, volendo, F. SAITTO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, 2817 ss.

¹⁴⁹ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, cit., 49 ss. In parte la centralità che assume la determinazione dei LEP in questo quadro emerge nella sent. n. 65 del 2016 dove si legge: «Nel dichiarare non fondata la questione, questa Corte osserva, peraltro, che non erra la regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013). Un tale intervento, che deve svolgersi “attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e regione” (sentenza n. 297 del 2012), offrirebbe, infatti, alle regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (cons. in dir. n. 5.3.1).

¹⁵⁰ C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., 821 ss. Nella vasta letteratura che si è occupata della disciplina della l. n. 42 del 2009, cfr. almeno R. NANIA, *La questione del “federalismo fiscale” tra*

quativo al finanziamento dei LEP, e il nuovo fondo per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni nelle fasi avverse del ciclo economico di cui all'art. 11 della l. n. 243 del 2012¹⁵¹. Il rischio è che dall'impianto normativo richiamato le situazioni di strutturale debolezza economica, altamente stigmatizzate, di alcune realtà territoriali vengano infine persino sclerotizzate. Per di più, nel nuovo quadro si collegava la istituzione del fondo ex art. 11 al contributo di regioni ed enti locali per la sostenibilità del debito pubblico e, inoltre, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, così come messo in luce dalla Corte costituzionale nella sent. n. 88 del 2014 dove si leggeva che «l'istituzione contemporanea dei Fondi evidenzia plasticamente come la necessità di garantire, anche a costo di sacrifici non indifferenti, il rigore finanziario (art. 12) non possa essere disgiunta da quella, non meno rilevante, di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (art. 11)»¹⁵².

Restano dubbi sul fatto che dietro il processo di revisione dei costi, più che una opportuna razionalizzazione delle spese come preludio a una migliore redistribuzione, non si nasconda invece prevalentemente un'esigenza di riduzione delle uscite in termini assoluti. Del resto, la riforma presuppone un legame ormai strettissimo tra spesa pubblica e *spending review* e, in dottrina, è stato di recente enfatizzato come fine principale delle ultime riforme strutturali appaia principalmente una piuttosto prevedibile ricentralizzazione¹⁵³.

Al di là della portata concreta della regola richiamata, la disciplina di attuazione dell'art. 5, co. 1, lett. g), l. cost. n. 1 del 2012 appare tuttora densa di implicazioni collaterali e il modo in cui sarà nuovamente inverata diventa così un punto dirimente. Nella versione del 2012, l'art. 11 della l. n. 243 veicolava, infatti, una delle principali trasformazioni che negli anni recenti ha interessato la natura dei diritti sociali, a partire da quella articolata e complessa tematizzazione che, sulla base di suggestioni provenienti dall'interpretazione dei diritti sociali in Germania, ne fece la Corte costituzionale dall'inizio degli anni Novanta (cfr. *supra* § 4). D'altronde è in quel periodo che si cominciò a declinare i diritti sociali a prestazioni positive come diritti costituzionali condizionati non tanto rimessi al legislatore nell'*an* o nel *quid*, ma sicuramente nel *quomodo* e nel *quando*¹⁵⁴. Impensabile, del resto, sarebbe non tener conto del principio della riserva del possibile, né considerare questi diritti come fruibili indipendentemente da un qualsiasi intervento di natura organizzativa da parte del legislatore.

principi costituzionali ed avvio del percorso attuativo, in *federalismi.it*, 2009 e, assai criticamente, C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in Id., *Le trasformazioni dello stato regionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 221 ss., spec. 232 ss.

¹⁵¹ G. BOGGERO, *Gli obblighi di regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, cit., 114 ss.

¹⁵² Cons. in dir. n. 10.2. Sulle modalità in cui dovrebbe inverarsi la perequazione ai sensi dell'art. 119 Cost. cfr. però la sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2012 (su cui cfr. G.F. FERRARI, *Redistribuzione di risorse e perequazione: il primo caso di ricorso regionale*, in *Giur. cost.*, 2012, 2609 ss., J. DI GESÙ, *La Corte respinge la «chiamata in solidarietà» fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giur. cost.*, 2012, 2615 ss. e F. GUELLA, *Interesse al ricorso in via principale avverso deroghe ai vincoli alla finanza regionale: la Corte precisa sul carattere concreto e immediato della lesione rispetto alla selettività nei regimi di favore*, in *forumcostituzionale.it*, 2012) e la sent. n. 79 del 2014 (su cui A. BRANCASI, *Regioni e «spending review»*, in *Giur. cost.*, 2014, 1518-1519).

¹⁵³ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, cit., 67 ss. e 73 ss.; ma anche G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 8 ss.

¹⁵⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 208 ss.

Ma allora, come è emerso nella giurisprudenza tedesca più recente in materia di *Existenzminimum*, posto l'obbligo di protezione che incombe sul legislatore, il problema si sposta dalla pretesa in sé, non sindacabile una volta garantito un minimo non arbitrario, alla correttezza, trasparenza e possibilità di controllo dei processi decisionali¹⁵⁵. E l'impatto sulla forma-stato è piuttosto evidente, tanto che si è da ultimo tratteggiato un passaggio verso quello che è stato definito uno «stato sociale condizionato»¹⁵⁶ che impone un «sindacato debole» sui diritti sociali da parte della Corte costituzionale¹⁵⁷.

Tutto ciò rispecchia la attuale natura dei diritti sociali e incide sulla loro effettività. Se, infatti, per un verso, a tutela di eventuali diritti sociali a prestazioni positive, si continua a far riferimento al principio di ragionevolezza e di non discriminazione, si è progressivamente affermata l'idea, come visto, che vi fosse un livello minimo invalicabile connesso con il rispetto della dignità della persona umana oltre il quale cede la discrezionalità della politica. Si delineano in tal modo due livelli di intensità di protezione in cui, se per il primo pare almeno in parte corretto, perlomeno da un punto di vista tendenziale, un accostamento con la concezione di Ernst Forsthoff sulla natura amministrativa dei diritti sociali¹⁵⁸, per il secondo si può individuare una pretesa individuale sostanzialmente piena e direttamente rivendicabile in sede giurisdizionale. Per di più la garanzia di tale nucleo essenziale si è di recente fusa con il nuovo assetto regionalista in una celebre e molto discussa sentenza in cui la Corte ha ritenuto che il rispetto della dignità umana giustificasse un pieno sovvertimento dell'autonomia regionale e una parallela riespansione dei poteri statali (Corte cost. sent. n. 10 del 2010)¹⁵⁹. Coerentemente con questa impostazione, la primazia valoriale, che è riconosciuta alla necessità di garantire comunque un nucleo incompressibile dei diritti sulle ragioni del bilancio, è stata da ultimo ribadita in modo stentoreo quando la Corte, nel dichiarare incostituzionale una legge regionale abruzzese che regolava il co-finanziamento di servizi affidati alle Province limitandolo comunque alle disponibilità di bilancio, ha affermato, nella sentenza n. 275 del 2016, che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (cons. in dir. n. 11).

Pare davvero decisivo constatare, allora, come l'insieme delle norme descritte, lette congiuntamente con la giurisprudenza della Corte costituzionale, sembri aver aperto al riconoscimento di una duplice natura dei diritti sociali: se quelli connessi con un nucleo essenziale (o se si vuole un minimo esistenziale), in quanto collegati con la dignità umana, continuano a caratterizzarsi per una natura pretensiva e soggettiva e sembrano godere di uno *status* che li sottrae a qualsiasi ponderazione con le ragioni del bilancio; viceversa ciò che è

¹⁵⁵ Cfr. T. MAYEN, *Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums*, in M. Sachs, H. Siekmann (a cura di), *Der Grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat*, Berlin, Duncker & Humblot, 2012, 1451 ss. e, se si vuole, F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale*, cit., 125 ss.

¹⁵⁶ F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.

¹⁵⁷ C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, cit., 277.

¹⁵⁸ Cfr. almeno E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973 e E. FORSTHOFF, *Lo stato della società industriale*, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁵⁹ Tra i moltissimi contributi in merito sia consentito rinviare a F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, 182 ss.

al di sopra di questo minimo, dove possibile individuato con la istituzionalizzazione dei livelli essenziali attraverso il processo che porta alla loro determinazione e al loro finanziamento, presuppone un'idea qualitativamente diversa. La loro predisposizione e la loro effettività, certo doverosa, non sembra comunque direttamente esigibile prima che siano stati effettuati i bilanciamenti necessari, tenendo conto, specialmente in fase di redazione della legge di bilancio, delle risorse concretamente disponibili, seppur nel quadro del procedimento, spesso lungo e complesso e che coinvolge anche le regioni, di individuazione del catalogo dei LEP. Ed è allora, come si dirà, in particolare sulla correttezza delle ponderazioni del legislatore, sulla eventuale irragionevolezza di singole misure o in merito alla loro proporzionalità che potrà poi comunque essere chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale, come dimostrato dalla recente – e molto controversa – sentenza n. 70 del 2015 in materia pensionistica, che ha riaperto la polemica sulla sostenibilità dello stato sociale nel tempo e dunque in relazione alle generazioni future¹⁶⁰.

In proposito, occorre prima di tutto mettere in luce che, per quanto rileva ai fini di questo lavoro, la sent. n. 70 del 2015 va distinta dalla sent. n. 10 del 2015. In quest'ultima decisione, come ben noto, la Corte si fa infatti carico in prima persona delle «conseguenze finanziarie»¹⁶¹ della sua pronuncia, rinviando nel tempo gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità, a seguito di un'operazione di bilanciamento in cui vengono prese in considerazione, tra altri fattori, anche le esigenze di bilancio. In merito è di certo opportuno considerare la «differente natura delle situazioni soggettive in giuoco»¹⁶², in quanto è solo nella decisione n. 70 del 2015 che sono oggetto del sindacato norme in materia di diritti sociali di prestazione.

Si deve poi sottolineare tuttavia che, nella sent. n. 10, la decisione di rinviare nel futuro gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della disciplina impugnata fa parte di un bilanciamento ulteriore e diverso rispetto alle ragioni che hanno portato i giudici a ritenere fondata la questione di costituzionalità¹⁶³. Infatti, la Corte, dopo aver ritenuto correttamente individuati i presupposti di fatto e considerati intellegibili gli obiettivi perseguiti per giustificare

¹⁶⁰ Su cui almeno, tra i molti contributi, cfr. A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, 2015; A. BARBERA, *La sentenza relative al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., 50 ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *federalismi.it*, 2015.

¹⁶¹ Nell'ampio dibattito in merito cfr. almeno A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2015, 575 ss., spec. 591 ss.; 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*, 2015.

¹⁶² M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 10.

¹⁶³ Criticamente circa il fatto che posticipare gli effetti della decisione possa definirsi propriamente un bilanciamento, in particolare, cfr. E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, 2015, 79 ss.

l'inasprimento della disciplina tributaria impugnata¹⁶⁴, afferma però che i mezzi approntati non sono né ragionevoli né adeguati allo scopo cui sono finalizzati e pertanto sono incostituzionali, anche perché emerge «un conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, le quali, da un lato, intendono ancorare la maggiorazione di aliquota al permanere di una determinata situazione di fatto e, dall'altro, configurano un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l'orizzonte temporale della peculiare congiuntura»¹⁶⁵. La Corte, in conclusione, premessa la corretta individuazione dei presupposti di fatto su cui valutare la adeguatezza e la ragionevolezza delle misure predisposte dal legislatore e ritenendo implicitamente assolto una sorta di “onere di motivazione” rispetto ai fini perseguiti in capo al legislatore, nella sent. n. 10 si limita a considerare se questi vengono effettivamente contrastati dalla disciplina impugnata. La dichiarazione di incostituzionalità riflette pertanto un giudizio negativo su questo fronte.

Rinviando per il momento alcune considerazioni in merito alle implicazioni che emergono da quello che appare un controllo sull’“onere di motivazione”¹⁶⁶, da quanto detto si può rilevare un primo elemento di difformità decisivo rispetto alla sent. n. 70 dove la Corte, invece, non considera soddisfacentemente definiti i presupposti di fatto e gli obiettivi perseguiti

¹⁶⁴ Cons. in dir. nn. 6.5 ss. Il passaggio merita di essere riportato per intero perché sembra richiedere che il legislatore specifichi nella legge le ragioni che giustificano una certa disposizione anche al di là dei presupposti volti a fondare le condizioni per emanare un decreto legge (analizzati nel cons. in dir. n. 5): «Tutto ciò premesso, occorre rimarcare che la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005). Nella specie l'art. 81, comma 16, ha previsto, «[i]n dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico», una «addizionale» del 5,5 per cento (poi innalzata al 6,5 per cento) dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società per chi operi nel predetto settore e abbia conseguito un ricavo superiore a un determinato ammontare, la cui entità è andata progressivamente diminuendo, così da allargare in modo significativo il novero degli operatori assoggettati alla maggiorazione di imposta, secondo una linea di tendenza solo marginalmente compensata dalla introduzione di altra soglia, questa volta riferita al reddito imponibile. I presupposti di fatto, adottati dal legislatore nell'art. 81, comma 16, per inasprire il carico fiscale delle società del settore, consistono, da un lato, nella grave crisi economica deflagrata proprio in quel periodo e nella correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario; d'altro lato, nel contemporaneo eccezionale rialzo del prezzo del greggio al barile, verificatosi proprio nel medesimo volger di tempo, che, nella prospettiva del legislatore, è parso idoneo ad incrementare sensibilmente i margini di profitto da parte degli operatori dei settori interessati e a incentivare condotte di mercato opportunistiche o speculative. La complessa congiuntura economica così ricostruita dal legislatore che vi ha ravvisato spinte contraddittorie, costituite dall'insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio, ben potrebbe essere considerata in astratto, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali “sovra profitti” congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero. Così interpretato, lo scopo perseguito dal legislatore appare senz'altro legittimo. Occorre allora verificare se i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa ratio giustificatrice. Se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione».

¹⁶⁵ Cons. in dir. n. 6.5.2.

¹⁶⁶ Sul tema della motivazione della legge S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, CEDAM; 2008 spec., con particolare riferimento all'ordinamento italiano e alla giurisprudenza costituzionale, rispettivamente, 121 ss. e 301 ss.; cfr. anche *infra* in questo paragrafo e nel § 7.

che il legislatore pone alla base della disciplina impugnata. E ciò è centrale perché in assenza di tali dati non può neanche valutarsi la ragionevolezza e la adeguatezza della norma impugnata rispetto allo scopo che la legge si prefigge.

Nella sent. n. 70 la Corte costituzionale ha del resto dichiarato incostituzionale quella norma che prevedeva che, in ragione della contingente situazione di crisi, fosse riconosciuta la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento solo a quei trattamenti pensionistici il cui importo non superasse di tre volte il trattamento minimo INPS. E, al di là dei problemi, pure centrali, del rilievo che assume l'art. 36 Cost. in questa decisione, in cui si ribadisce che la pensione è da considerarsi retribuzione differita, e della necessità di arricchire la fase istruttoria dinanzi alla Corte costituzionale¹⁶⁷, il punto dirimente che sembra emergere nella sent. n. 70 del 2015 è dunque l'accento che la Corte pone sul fatto che il legislatore avrebbe violato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto si sarebbe limitato a evocare, ma in modo generico e non correttamente argomentato, una «contingente situazione finanziaria», senza però giustificare perché, all'esito del bilanciamento, i diritti così fortemente limitati potessero essere sacrificati¹⁶⁸.

Il criterio che si delinea è dunque che, posto che non è possibile individuare correttamente i presupposti di fatto che portano alla scelta di limitare anche solo per un breve periodo di tempo dei diritti, la Corte desume un elemento da cui deduce un'illegittimità. Questa declaratoria, in seguito, sembra consentire, eventualmente, che il legislatore possa limitarsi a circostanziare meglio gli elementi che hanno spinto verso quello specifico bilanciamento o alla eliminazione della misura *tout court*. Starà poi alla Corte nuovamente valutare, nel caso in cui ve ne sia occasione, se la nuova disciplina, con riferimento ai presupposti di fatto individuati più precisamente, risponde ai principi della ragionevolezza e della adeguatezza rispetto allo scopo. Pare così confermarsi la necessità, in alcune circostanze in cui vengono effettuati delicati bilanciamenti tra interessi costituzionali in conflitto, che il legislatore in qualche modo, anche nella legge stessa, indichi con una certa precisione i presupposti di fatto che giustificano la misura e che la rendono costituzionalmente conforme perché ragionevole e proporzionata. In tal modo la Corte sembra volersi sottrarre al problema politico e tecnico e, senza sostituirsi nel merito, rivendica la necessità di poter valutare le diverse esigenze prese in considerazione dal legislatore su cui, invece, incomberebbe senz'altro l'onere di mettere in chiaro le ragioni del bilanciamento. Altrimenti il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata «risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ In particolare cfr. in merito T. GROPPi, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997 e M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, 1045 ss.

¹⁶⁸ Lo mette in luce G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, cit., 3-4. Molto criticamente sul punto F. GHERA, *Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte costituzionale e legislatore*, in *Giur. cost.*, 2015, 990 ss. che si sofferma anche sul modo in cui il legislatore ha poi dato seguito alla sentenza (spec. 995 ss.).

¹⁶⁹ Cons. in dir. n. 10

Se ciò è vero, è l'assenza di questo grado di dettaglio che contribuisce a rendere irragionevole di per sé la misura perché, come si legge nella decisione, «la disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi» e l'esigenza di giustificare questa misura non è assoluta neanche «in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), [dove] non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.)»¹⁷⁰. La Corte, dunque, chiama il legislatore a chiarire quale sia «l'ineludibile vincolo di scopo»¹⁷¹ che giustifica la misura, considerando per converso la assenza di giustificazione un segnale sintomatico di irragionevolezza¹⁷².

Le problematiche, le criticità e le implicazioni derivanti da un simile approccio sono notevoli. E tra queste risaltano, da un lato, il fatto che la Corte pare considerare di non avere un apparato istruttorio idoneo a decidere egualmente anche senza supporto esterno, operando così di fatto una forma peculiare di *self-restraint*, e, dall'altro, l'emersione di un onere specifico che incomberebbe sul legislatore. Riceve così nuovo impulso la controversa questione della motivazione della legge, almeno quando vi sia necessità di «dar conto delle scelte – *non libere, ma discrezionali* – effettuate» dal legislatore che opera un certo bilanciamento tra interessi costituzionali, «consentendo quindi il controllo sull'eccesso di potere legislativo da parte del giudice costituzionale»¹⁷³. Si conferma in tal modo quell'impianto che vede ormai la Corte riconoscere una ampia discrezionalità politica senza con ciò accedere all'idea che si possa immaginare in materia di bilancio «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi» in quanto «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

¹⁷⁰ Cons. in dir. n. 10

¹⁷¹ Cons. in dir. n. 10

¹⁷² B. BRANCATI, *I "deficit strutturali" del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, in *federalismi.it*, 2016, 11 ss. e, su quello che viene definito «l'onere di giustificazione» che consisterebbe nell'obbligo del legislatore di dare ai giudici le informazioni per poter correttamente valutare la ragionevolezza e la proporzionalità di una misura, in particolare, 13 ss.

¹⁷³ Così F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2008, 34; con riferimento alla sentenza n. 70, vi si sofferma da ultimo B. BRANCATI, *I "deficit strutturali" del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, cit., spec. 14 ss. e 16 ss.; più in generale, anche in merito al «luogo» e al «tempo» in cui è possibile rinvenire la motivazione, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, cit., spec. 301 ss. e 428 ss. su quello che viene definito, non certo pacificamente, «l'eccesso di potere legislativo»

inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (sentenza n. 260 del 1990)»¹⁷⁴.

In conclusione, ribadendo la centralità dei diritti sociali senza tuttavia arrivare a sancirne una piena incomprimibilità, la Corte rivendica per sé il potere di valutare la correttezza dei bilanciamenti posti in essere dal legislatore volta per volta, chiedendo al contempo un *surplus* di argomentazione al decisore politico. Tale onere, pur non tramutandosi in una condizione di validità della legge, non può considerarsi soddisfatto se non è possibile in qualche modo dedurre una indicazione perlomeno dei presupposti fattuali e forse anche degli obiettivi che imporrebbero un certo sacrificio all’esito di una certa ponderazione tra interessi costituzionali.

Così ragionando si può pensare di superare quelle voci critiche che, preoccupate per la tenuta dei conti e per la sostenibilità del sistema nel suo complesso, hanno parlato, con riferimento alla sent. n. 70, di una «brutta pagina»¹⁷⁵ o di una «ingiustizia»¹⁷⁶, specialmente in merito al problema della sostenibilità dei conti e dei diritti nel futuro. Se, infatti, si evidenzia che tra le due sentenze richiamate la differenza non è da ricercarsi negli effetti ma nell’analisi dei presupposti di fatto e degli obiettivi perseguiti – nella n. 10 ben individuati ma non correttamente affrontati, nella n. 70 richiamati in modo troppo generico e dunque non utilizzabili come indici sulla base dei quali valutare la ragionevolezza e la adeguatezza delle misure apprestate –, si può anche affermare che la Corte nella sent. n. 70 pare consentire al legislatore, che però si esporrebbe a un certo rischio, di tornare sul punto motivando nuovamente in merito ai presupposti di fatto, riservandosi poi, se del caso, di dichiarare nuovamente l’incostituzionalità della disciplina impugnata.

7. Alcune considerazioni conclusive sul rilievo prescrittivo della “Costituzione finanziaria” e sulla rilevanza della distinzione delle fonti di finanziamento dei diritti sociali

Alla luce di quanto riferito, sotto un profilo economico, si può discutere in merito al fatto che la crisi finanziaria sia il prodotto, prima di tutto, di un eccesso di disuguaglianza, come di recente sostenuto da Piketty¹⁷⁷, oppure vedere nell’ingente ammontare del debito pubblico le “origini del male”, ovvero la condanna alla assenza di crescita¹⁷⁸. Ci si può poi domandare,

¹⁷⁴ Così Corte cost. sent. n. 188 del 2015, cons. in dir. n. 2. Su questa decisione, cfr. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale “soccorre” le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 2015, 1461 ss. e V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giur. cost.*, 2015, 1693 ss.

¹⁷⁵ Così A. BARBERA, *La sentenza relative al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, cit., 1 ss.

¹⁷⁶ In tal senso A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, cit.

¹⁷⁷ T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI° secolo* (2013), Milano, Bompiani, 2014.

¹⁷⁸ Naturalmente si fa riferimento al celebre C. M. REINHART, K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 2010, 573 ss., fortemente messo in discussione da T. HERN-

naturalmente, complicando il quadro, cosa debba intendersi su un piano giuridico ed economico con uguaglianza, ritenendo sufficiente una uguaglianza delle *chances* o invocando una uguaglianza negli esiti¹⁷⁹.

Con riferimento al contesto europeo, ci si può poi ulteriormente dividere nel ritenere che il protrarsi della crisi sia frutto dell'eccessivo indebitamento o conseguenza dell'impianto istituzionale complessivo delineato dai Trattati, di per sé inadeguato in quanto fondato su una non sempre intelligibile distinzione tra politica monetaria e politica economica¹⁸⁰.

Quando, tuttavia, ci si sposta sul piano giuridico occorre valutare come queste analisi possano influenzare il dato normativo e in che misura una decisione fondamentale in materia finanziaria finisca per incidere sugli spazi di discrezionalità della politica. Se, in questa prospettiva, si torna al tema del rapporto che si crea tra sistema economico, regole in materia di debito pubblico, ordinamento decentrato e natura ed effettività dei diritti sociali – intesi nella loro dimensione pretensiva e soggettiva come elementi caratterizzanti la forma-stato – si può dubitare che la Costituzione ammetta una ricostruzione che funzionalizzi i diritti dei singoli alla stabilità del mercato. Deve piuttosto essere il mercato precondizione per garantire una piena affermazione dei principi dell'uguaglianza sostanziale, anche alla luce del fatto che «l'intervento redistributivo statale [...] è la risposta [...] che permette di superare la contraddizione tra uguaglianza politica (tipica dei modelli democratici) e la riproduzione di disuguaglianze (conseguenza probabilmente insuperabile del funzionamento di una economia capitalista), *senza uscire dal sistema capitalistico di produzione*»¹⁸¹. Quello che si vuol sostenere è che nell'ambito di una economia capitalista di mercato i diritti sociali, erogati a diversi livelli di governo, ma finanziati in modo da garantire una certa uniformità su tutto il territorio e in modo da rispettare il principio di congruità tra titolarità di funzioni pubbliche e spese da sostenere così come richiesto dall'art. 119 Cost., possono rispondere a filosofie diverse dello stato sociale¹⁸². Semplificando un poco, questi possono svolgere tanto una funzione di integrazione, atteggiandosi a strumenti inclusivi di contrasto alle forme di marginalizzazione economica, quanto porsi come strumenti di pacificazione sociale che operino, analogamente

DON, M. ASH, R. POLLIN, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2014, 257 ss.

¹⁷⁹ Solo per una rapida e incompleta rassegna cfr. almeno A. B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, cit., *passim*; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2013; R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia* (1979), Roma-Bari, Laterza, 1994; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Milano, Feltrinelli, 2009; J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro* (2012), Torino, Einaudi, 2013.

¹⁸⁰ Sono emblematico esempio delle implicazioni della complessità della distinzione con riferimento alla recente crisi finanziaria in Europa le sentenze *Pringle* C-370/12 e *Gauweiler* C-62/14 della CGUE; cfr. almeno G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 681 ss. e da ultimo M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Sulle varie cause della crisi europea cfr. anche A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, 353 ss. e A. LIGUSTRO, *La crisi dell'euro, i nuovi "pilastri" dell'Unione economica e monetaria europea e il futuro della moneta unica*, in *DPCE*, n. 2/2012, XV ss.

¹⁸¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1984, 70-71.

¹⁸² Come dimostrato da G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

ad altre forme di interventi conformi al mercato, secondo la risalente distinzione elaborata da Röpke e dagli ordoliberali, o, se si vuole, così come erano già concepite le finalità degli strumenti di assistenza al tempo di Bismarck, al fine prevalente di evitare che l'ordine pubblico possa risentire della spinta di forze antisistema, di tipo più o meno eversivo, ma comunque non integrate nel (o del tutto escluse dal) tessuto socio-economico. Su queste forme di intervento, come noto, persino Hayek finiva per trovare una convergenza¹⁸³. In questo senso, una presunta incompatibilità tra mercato e diritti sociali viene meno¹⁸⁴. Anzi, anche sul piano pratico, il sistema capitalistico di produzione necessita di un certo grado di provvidenze pubbliche, al di là della filosofia che le sorregge, tanto che queste finiscono per prodursi quasi spontaneamente. Come sostenne Polanyi nel suo celebre lavoro affermando, nel descrivere il *contromovimento* che aveva messo in discussione le premesse del liberismo economico, infatti, il *laissez-faire* era pianificato, mentre la pianificazione non lo era¹⁸⁵.

La Costituzione italiana, tuttavia, non sembra accontentarsi di una nozione debole dei diritti sociali che li funzionalizzi al mercato e alla stabilità del sistema. Tornano così in luce i rischi di una concezione oggettiva e potenzialmente «inutile» – se non dannosa – di stato sociale, sbiadendosi, o financo depotenziandosi, il riconoscimento di una natura eminentemente soggettiva e pretensiva dei diritti sociali¹⁸⁶.

Ma, come messo in luce, la trasformazione in atto non pare arrestarsi qui, investendo a questo punto, trasversalmente a entrambi i livelli, anche la dimensione funzionale dei diritti sociali. Premesso certo che è doveroso garantire l'erogazione delle prestazioni, se tuttavia i diritti sono finanziati con debito pubblico, il rispetto della natura funzionale (redistributiva) dei diritti nel medio-lungo periodo rischia di rivelarsi recessiva, venendo di fatto pregiudicata in concreto. Si apre, dunque, un problema ulteriore che lancia una sfida all'interprete e che impone di prestare attenzione alla qualità dell'entrata per il tipo di spesa perché se, come giustamente affermato, l'art. 3, co. 2, Cost. è da considerarsi violato nel caso in cui si verifichi un «evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi»¹⁸⁷, in realtà ciò non pare pienamente sufficiente in una prospettiva teleologica attenta al dato costituzionale e alla natura più propria – quella che ne valorizza la funzione di

¹⁸³ F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione, libertà* (1973-1979), Milano, Il Saggiatore, 2010, 198.

¹⁸⁴ Si interroga di recente, sul rapporto di incompatibilità reciproca tra mercato e diritti sociali, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., *passim*.

¹⁸⁵ K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), Torino, Einaudi, 2010, 178-180.

¹⁸⁶ M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in Aa.Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977; su cui è di recente soffermato C. PINELLI, «Social card», o del ritorno della carità di stato, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009.

¹⁸⁷ Così Cort. cost. sent. 10 del 2016; adesivamente M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 15. In merito cfr. anche L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 17-18 che ribadisce come in essa si è messa in luce «l'importanza della chiarezza del quadro finanziario nei rapporti fra livelli di governo per l'effettiva garanzia dei diritti sociali», incidendosi altrimenti sull'art. 3 Cost. Sulla sent. n. 10 cfr. anche L. MOLLIKA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2016. Analogamente, la Corte si era già espressa nella sent. n. 188 del 2015 (cfr. *supra* nt. 174).

redistribuzione – dei diritti sociali. Da questo punto di vista, converrebbe introdurre senza dubbio l'obbligo di collegare investimenti e accensione di nuovi crediti, sancendo la necessità di finanziare i diritti sociali, per la loro natura redistributiva, tramite la fiscalità generale, solo così raggiungendo il fine di un'effettiva realizzazione della funzione loro propria. Si dovrà allora aprire una discussione nel merito di quali siano i presupposti di imposta da colpire, garantendo progressività ed equità del sistema tributario, preferibilmente però senza incidere ulteriormente sui redditi da lavoro. Se invece ci si confronta con il dato normativo che attua le norme costituzionali e con la situazione di fatto prodottasi negli anni, il rischio è che si perda di vista come la distinzione tra nucleo intangibile e prestazioni garantite nei limiti dei livelli essenziali di prestazione sveli implicazioni che, ancora una volta, sembrano potenzialmente in grado di plasmare, indebolendola, la natura dei diritti sociali, incidendo sul sistema nel suo complesso. Tutto ciò ovviamente non preclude che sia comunque prevista la possibilità di finanziare spese in debito *una tantum* per rispondere a gravi emergenze così come già attualmente previsto.

Quanto detto si ripercuote, infine, sulla qualità del sindacato giurisdizionale che, come detto, è diverso a seconda che la Corte individui o meno una violazione della dignità umana. In questo senso, lo sforzo di implementare tecniche decisionali idonee a garantire l'effettività dei diritti sociali, ma tenendo conto delle esigenze di bilancio, è senza dubbio necessario¹⁸⁸. È dunque opportuno salutare con favore quelle decisioni che valorizzino delle forme di verifica della proporzionalità e della ragionevolezza delle decisioni parlamentari che, in caso, riaprano il dibattito, ponendo nuovamente il Parlamento di fronte ad una scelta che giustifichi nello spazio pubblico le sue decisioni, di fatto indebolendo solo in parte la tutela delle posizioni soggettive sottostanti e chiamando il decisore politico a chiarire in modo più approfondito le ragioni di una certa scelta allocativa. Ciò potrebbe interessare non solo la durata del sacrificio imposto, ma anche i calcoli effettuati per giustificare una certa presa di posizione con riferimento alla misura di una determinata erogazione. Così, da un lato, si riconoscerebbe al Parlamento il primato della decisione in materia di allocazione delle risorse e, dall'altro, si garantirebbe che siano individuabili i responsabili di una scelta politica determinata di fronte al corpo elettorale. Ma ciò dovrebbe avvenire tenendo presenti le fondamenta di quel compromesso originario che, fondando la Repubblica sul lavoro e presupponendo la redistribuzione della ricchezza come condizione di riequilibrio, certo non vietava il debito pubblico, ma neanche lo prendeva in considerazione come mezzo di natura genuinamente perequativa. Da questo punto di vista, sarà impossibile sottovalutare le articolate trasformazioni che hanno interessato il mondo del lavoro e la concezione del *welfare* negli ultimi anni¹⁸⁹, anche per evitare che si veicoli un nuovo equilibrio tra mercato e diritti sociali incompatibile, come detto, con la visione fatta propria dal compromesso costituente.

¹⁸⁸ Da ultimo M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., spec. 15 ss.

¹⁸⁹ Si veda in proposito F. CHICCHI, *Soggettività smarrita. Sulle retoriche del capitalismo contemporaneo*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2012, spec. 31 ss. e 64 ss.; ma anche, su un piano più strettamente giuridico, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

In conclusione, se la “Costituzione economica”, attraverso la “Costituzione finanziaria”, è in grado di imporsi come parametro immediatamente vincolante e di atteggiarsi in tal modo a strumento conformativo del mercato, imponendo al legislatore una scelta fondamentale in materia di ordine dell’economia, essa sembra avere già avuto una notevole ripercussione sul modo in cui per la Corte sarà possibile far dialogare componente oggettiva, ovvero l’obbligo di protezione, e componente soggettiva, ovvero la pretesa direttamente azionabile, dei diritti sociali, con ciò, per le ragioni già enunciate, contribuendo a ridefinire il rapporto tra stato e mercato. Ecco allora che si fa chiaro come la “Costituzione finanziaria” sia in grado di esprimere una forza conformativa che si sprigiona ben al di là delle scelte sul sistema economico, sugli assetti proprietari o, a cascata, sull’ordine economico per investire pienamente la Costituzione nel suo insieme, finendo per incidere sulla natura stessa dei diritti e, per tale via, sulla forma-stato.