

7 NOVEMBRE 2018

Uguaglianza, diritti umani
e vincoli di bilancio

di Filippo Donati

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio ^{*}

di Filippo Donati

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Sommario: 1. Premessa. 2. I termini del problema. 3. L'orientamento della Corte costituzionale. 4. Come superare il problema?

1. Premessa

Se da una parte si riscontra un generalizzato consenso sulla necessità di offrire una maggiore protezione dei diritti fondamentali, dall'altra sta emergendo una diffusa preoccupazione sulla sostenibilità degli oneri finanziari derivanti da interventi, di natura legislativa o giurisdizionale, volti a promuovere o garantire la tutela dei diritti dell'uomo.

E' infatti noto che i diritti hanno un costo¹. Ciò vale non solo per i cosiddetti diritti sociali, che richiedono prestazioni da parte dello Stato², ma anche per le libertà classiche, che si caratterizzano come forma di protezione contro indebite ingerenze da parte di poteri pubblici o privati. Anche la garanzia di queste libertà implica infatti costi, come ad esempio quelli per l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato di sicurezza pubblica e del sistema giudiziario. In questa prospettiva è stato ad esempio evidenziato che la garanzia dei diritti sociali, che pure debbono essere considerati come diritti fondamentali³, deve essere effettuata secondo criteri di gradualità ovvero sotto la "riserva del possibile e del ragionevole" in relazione alle risorse disponibili⁴, ferma restando l'illegittimità di tagli arbitrari rispetto a diritti considerati ormai acquisiti⁵.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Cfr. S. Holmes, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000. Al riguardo cfr. anche M.Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

² In argomento cfr. per tutti E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano 1995, 1773 ss.. Sui diritti sociali v. anche A.Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 1 ss.; M.Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti*, II, Padova, 1995, 104 ss.; M.Benvenuti, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2012, 219 ss.

³ Sul carattere fondamentale dei diritti sociali cfr. per tutti A.Baldassarre, *Diritti sociali*, cit., 7 ss., il quale evidenzia che i diritti sociali vengono a rivestire il ruolo di "componente essenziale dei valori fondamentali della democrazia".

⁴ La Corte costituzionale, ad esempio, ha parlato del diritto alla salute come "diritto costituzionale condizionato": cfr. la sentenza n. 455 del 1990. Sulla nozione di diritti sociali "condizionati" cfr. per tutti C.Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996, 370 ss.

⁵ In argomento cfr. A.Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad.Cost.*, 2014, 86 ss. e, più recentemente, M.Massa, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad.cost.*, 2017, 73 ss.

L'esigenza di garantire il rispetto dei vincoli di bilancio è emersa persino nei riguardi della Corte costituzionale, le cui sentenze hanno spesso prodotto conseguenze tali da incidere in maniera sostanziale sull'equilibrio di bilancio ed hanno pertanto suscitato forti reazioni sul piano politico⁶.

Il problema ha acquistato rilevanza anche nell'attuale dibattito politico. Nessuno, in linea di principio, mette in discussione l'opportunità di garantire a coloro che non hanno mezzi un sussidio volto a garantire il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Le critiche alla recente proposta volta all'introduzione del "reddito di cittadinanza" ruotano tuttavia essenzialmente su considerazioni di carattere finanziario, ed in particolare con la compatibilità di questo tipo di intervento con gli attuali vincoli di bilancio.

Fino a che punto quindi esigenze di carattere finanziario possono giustificare limiti ad una politica volta a garantire un rafforzamento dei diritti e un superamento delle diseguaglianze?

In questo mio intervento vorrei cercare di svolgere alcune considerazioni per rispondere a questo interrogativo. A tal fine è opportuno partire da un richiamo ai vincoli di bilancio ed al rilievo che tali vincoli possono avere con riguardo alla garanzia dei diritti fondamentali.

2. I termini del problema

Il dato di partenza ruota attorno alla perdita di sovranità degli Stati nelle scelte in materia di politica economica e di bilancio, per effetto dei condizionamenti internazionali e sovranazionali.

Uno dei fattori cruciali in questo campo, com'è noto, è il cosiddetto "rating" di un paese, ovvero il giudizio del mercato in ordine al grado di solvibilità di chi emette obbligazioni di debito pubblico.

Il caso dell'Argentina è emblematico. Nel corso del 2018, stante il livello del debito pubblico e la mancanza di un tasso di crescita tale da assicurare i mercati sulla capacità dello Stato di assolvere alle proprie obbligazioni, non è più stato possibile convincere gli investitori ad acquistare titoli del debito argentino ad un tasso di interesse ragionevole. Il Paese è stato quindi costretto a chiedere l'intervento del Fondo monetario internazionale che, nel giugno 2018, ha [accettato di erogare fino a 50 miliardi di dollari di aiuti, mediante un finanziamento condizionato all'adozione di un drastico programma di taglio della spesa pubblica](#) al fine di ristabilire l'equilibrio del rapporto deficit/PIL⁷.

A livello europeo, com'è noto, la sempre maggiore integrazione economica e sociale tra gli Stati membri, specie quelli che appartengono all'eurozona, ha reso indispensabile l'introduzione di rigorosi vincoli per

⁶ Il tema è stato oggetto di innumerevoli studi ed è stato oggetto di seminari organizzati dalla stessa Corte costituzionale: cfr. il volume: *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989.

⁷ Cfr. A.Franceschi, *Perché il Fmi chiede all'Argentina di smettere di stampare moneta*, in *Il Sole24Ore*, 13 giugno 2018.

evitare che erronee politiche di bilancio di uno Stato possano ripercuotersi negativamente anche sugli altri Stati europei. In particolare, il Patto di stabilità e crescita del 1997 ha imposto agli Stati membri l'obbligo di mantenere rapporto deficit/PIL sotto il 3% e il debito pubblico sotto il 60% del PIL.

L'esperienza della Grecia è emblematica delle conseguenze di natura sistemica che la crisi del debito pubblico di un singolo Stato membro può determinare nell'intera area europea.

Nell'ottobre del 2009, dopo l'annuncio del nuovo governo che il rapporto deficit/PIL era ben superiore a quello comunicato dal precedente governo, la reazione dei mercati finanziari determinò un forte deprezzamento dei titoli di debito pubblico greco. La crisi, accentuata dalla speculazione finanziaria, rese ben presto chiaro che la Grecia si trovava nell'impossibilità di emettere nuovi titoli di debito a un tasso accettabile. Portogallo e Irlanda si trovarono ben presto in condizioni analoghe a quelle della Grecia.

Per fronteggiare la crisi, che rischiava di mettere a repentaglio la tenuta complessiva dell'Unione economica e monetaria (UEM), vennero introdotti due tipi di misure.

In primo luogo, vennero introdotte misure volte a permettere il salvataggio degli Stati in crisi: l'istituzione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, del fondo europeo per la stabilità finanziaria, e del meccanismo europeo di stabilità (MES)⁸. Anche la Banca centrale europea ha svolto un importante ruolo di sostegno agli Stati più colpiti dalla crisi, mediante operazioni di acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario⁹.

In secondo luogo, vennero adottati strumenti volti a permettere un maggiore coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri e a garantire il rispetto dei vincoli al debito pubblico. Il cosiddetto *six pack* contiene un insieme di misure volte a rafforzare il rispetto del Patto di stabilità e crescita prevedendo – tra l'altro - sanzioni nei confronti dei Paesi che ne violano le regole. Il “*Fiscal Compact*”, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati dell'Unione europea, prevede tra l'altro l'obbligo delle parti contraenti di inserire nel proprio ordinamento interno – preferibilmente a livello costituzionale - il principio del pareggio di bilancio. Infine il cosiddetto “*two pack*” ha introdotto tra l'altro una procedura di vigilanza rafforzata, nell'ambito della quale gli Stati sono chiamati a sottoporre al controllo della Commissione il progetto di bilancio.

Il Fiscal compact ha trovato attuazione in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione. Con la legge “rinforzata” n. 243 del 2012,

⁸ Per una efficace sintesi dei vari strumenti introdotti per affrontare la crisi dell'eurozona cfr. da ultimo C.CARUSO-M.MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new European constitutionalism*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, e ivi un richiamo all'amplessima letteratura sul tema.

⁹ Sul ruolo giocato dalla BCE nella gestione della crisi che ha colpito l'eurozona cfr., tra gli altri, T.BEUKERS, *The New EBC and its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, in *CMLR*, 2013, 1579 ss., il quale evidenzia alcune forzature degli interventi effettuati rispetto alla posizione di indipendenza che il Trattato di Maastricht attribuisce alla BCE.

L'applicazione del principio del pareggio di bilancio è stato esteso all'intero comparto della pubblica amministrazione.

Il quadro normativo appena richiamato pone evidentemente pesanti vincoli ad interventi suscettibili di incidere sull'equilibrio di bilancio, anche se giustificati dalla finalità di rafforzare o garantire la tutela dei diritti umani.

3. L'orientamento della Corte costituzionale

E' qui opportuno richiamare due decisioni della Corte costituzionale, che sono giunte a conclusioni apparentemente opposte con riguardo alla portata del principio del pareggio di bilancio.

La sentenza n. 10 del 2015, sull'illegittimità della cosiddetta *Robin Hood Tax*, ha sollevato un enorme clamore perché con essa la Corte, per la prima volta, ha attribuito al principio costituzionale di equilibrio del bilancio un significato prescrittivo così forte, da giustificare la delimitazione soltanto *pro futuro* degli effetti della sentenza di accoglimento¹⁰.

La questione verteva sulla legittimità della norma¹¹ che ha addossato su determinati operatori dei settori energetico e petrolifero una addizionale IRES, allo scopo di colpire gli eventuali "sovra-profitti" congiunturali, anche di origine speculativa, dovuti al rialzo del prezzo del greggio al barile. La Corte costituzionale ha ritenuto tale disciplina illegittima, perché lesiva del principio di uguaglianza in materia di imposizione tributaria (artt. 3 e 53 Cost.), stante l'incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo perseguito.

La Corte ha tuttavia rilevato che l'imposizione in oggetto, sebbene illegittima, ha permesso allo Stato di incamerare un rilevante importo: la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata, attraverso una sentenza con effetti retroattivi, avrebbe comportato l'obbligo per lo Stato di restituire l'imposta indebitamente percepita, determinando con ciò un nuovo onere idoneo ad incidere sull'equilibrio di bilancio garantito dall'art. 81 Cost.. L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma in questione, osserva la Corte, determinerebbe "uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e,

¹⁰ Cfr. per tutti A.Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad.cost.*, 2015, 575 ss., ed ivi ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza. La sentenza è stata oggetto di numerosissimi commenti e di pesanti critiche in dottrina: cfr. per tutti R.Romboli, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad.cost.*, 2015, 607 ss.; A.Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale*, ivi, 2015, 635 ss. nonché i numerosi commenti raccolti nell'ambito del seminario organizzato dalla rivista *Quaderni costituzionali* e pubblicati in www.forumcostituzionale.it – rassegna nn. 4 e 5/2015.

¹¹ Art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008.

in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime”. La Corte ha quindi stabilito che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità riguardano soltanto le situazioni giuridiche sorte in data successiva alla data di pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale. Conseguentemente, gli operatori che hanno avviato il giudizio nel cui ambito è stata sollevata la questione di costituzionalità non potranno ripetere le imposte versate sulla base della norma dichiarata incostituzionale.

Con questa decisione la Corte, in ossequio all’esigenza di salvaguardare il principio del pareggio del bilancio, ha finito per sacrificare quello che la stessa Corte costituzionale ha in passato considerato come un diritto fondamentale ascrivibile ai “controlimiti” al primato del diritto dell’Unione europea: il diritto ad avvalersi degli effetti della pronuncia incidentale sulla validità della norma applicabile nel giudizio¹².

E’ pur vero che, dopo pochi mesi la sentenza sulla Robin Tax, la stessa Corte, con la sentenza n. 70 del 2015¹³, ha dichiarato l’incostituzionalità della disciplina che limitava l’adeguamento al costo della vita delle pensioni di importo superiore al triplo del minimo, addossando a carico dell’erario un onere calcolato nell’ordine di 20 miliardi di euro. Autorevole dottrina ha tuttavia letto nella sentenza n. 1 del 2015 una “svolta” di assoluto rilievo nella giurisprudenza costituzionale, perché ha attribuito al principio di equilibrio di bilancio sancito dall’art. 81 Cost. un ruolo decisivo nel bilanciamento di valori coinvolti nel giudizio di costituzionalità. Il principio di equilibrio di bilancio, è stato osservato, rappresenta un “vincolo costituzionale per i legislatori, i governi, le pubbliche amministrazioni dello stato ordinamento, un vincolo che trova legittimazione e fondamento nel procedimento d’integrazione europea e, quindi, nei parametri stabiliti dalle istituzioni europee”. Pertanto, “la tutela dei diritti fondamentali deve essere costruita

¹² Sentenza n. 232 del 1989, in cui la Corte ha affermato che il “diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubiti della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe quindi essere deciso con l’applicazione di una norma riconosciuta illegittima”.

¹³ Anche questa sentenza è stata commentatissima in dottrina. Si vedano ad esempio i contributi raccolti su *Federalismi.it* (A.Morrone, *Ragionevolezza a rovescio. L’ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*; P.Bozzao, *L’adeguatezza retributiva’ delle pensioni: meccanismi perequativi e contenimento della spesa nella recente lettura della Corte costituzionale*; D.Porena, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*; G.M. Salerno, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*; A.Sterpa, *Una ‘lettura intergenerazionale’ della sent. n. 70 del 2015*; G.Palmieri Sandulli, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*; E.Morando, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*; Claudio Zucchelli, *Nota a Corte cost. 10 marzo 2015, n. 70*), sul *Forum di Quaderni costituzionali* (S. Lieto, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza n. 70/2015*; E.Balboni, *Il Caso Pensioni tra Corte e Governo: da valanga a palombella*; G.Nori, *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale: qualche osservazione*; M.Mocchegiani, *La sentenza 70 del 2015: natura e limiti di ipotesi decisorie alternative*), sulla *Rivista AIC* (A.Anzon Demmig, [Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell’equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario](#); M.Esposito, *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*; E.Monticelli, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*; Daniele Butturini, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell’emergenza e giudizio di costituzionalità*).

teoricamente e implementata in concreto considerando le dinamiche economico-finanziarie come variabili dipendenti e condizionanti”¹⁴.

Dopo circa due anni la Corte è però andata in tutt'altra direzione. Il riferimento è alla sentenza n. 275 del 2016¹⁵, con cui ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge della Regione Abruzzo che prevedeva, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo “nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”.

In questo caso la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge impugnata perché lesiva del diritto all'istruzione del disabile, considerato dalla Corte come un diritto fondamentale. In effetti, osserva la Corte, una norma come quella in esame “che lasci incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio”. Secondo la Corte, “l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.”.

La Corte, in una prospettiva diametralmente opposta a quella adottata nella sentenza n. 10 del 2015, ha quindi affermato che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. Secondo questa impostazione, quindi, la garanzia del nucleo invalicabile dei diritti fondamentali, nel caso di specie il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili, non può essere subordinata alla sussistenza della disponibilità finanziaria determinata dalle leggi di bilancio.

¹⁴ Così A.Morrone, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, cit., 595, 598. Per una diversa ricostruzione, secondo cui nel bilanciamento operato dalla Corte avrebbe avuto un peso decisivo non tanto la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio quanto il rilievo del pregiudizio che una sentenza di accoglimento avrebbe apportato ai valori di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost., v. M.Ruotolo – M.Caredda, *Virtualità e limiti del potere di regolazione degli effetti temporali delle decisioni di costituzionalità. A proposito della pronuncia sulla c.d. Robin Tax*, in *Rivista AIC*, 2/2015; R.Dickman, *La Corte costituzionale torna a derogare al principio di retroattività*, in *Federalismi*, 4/2015.

¹⁵ Su tale decisione cfr., fra gli altri, A.Apostoli, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016; E.Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consultaonline, Studi*, 2017/1; L.Madau, *“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*, in *Osservatorio AIC*, 2016; A.Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 2016.

Una decisione del genere sembra quindi accogliere l'impostazione di chi ritiene che, quando le esigenze sociali debbano essere bilanciate con le esigenze economiche, si debba effettuare un "bilanciamento ineguale", nel senso che il soddisfacimento dei diritti sociali abbia un "peso" preminente rispetto alle considerazioni di ordine finanziario¹⁶.

4. Come superare il problema?

Il quadro sopra brevemente richiamato evidenzia una situazione di incertezza.

Come superare quindi i problemi che i vincoli europei e costituzionali in materia di equilibrio di bilancio possono comportare con riferimento all'attuazione dello stato sociale e alla piena garanzia dei diritti fondamentali?

È illusorio pensare di poter recuperare la sovranità nazionale semplicemente liberandosi dai vincoli che derivano dalle norme del diritto dell'Unione europea. Una prospettiva del genere, oltre a richiedere una revisione costituzionale volta ad attenuare le rigidità che discendono dalla nuova versione dell'art. 81 Cost. *post Fiscal Compact*, richiederebbe un accordo con gli altri paesi dell'Unione europea sulla revisione dei Trattati. In mancanza, si renderebbe necessaria l'uscita dall'Unione europea.

L'idea di una riappropriazione della sovranità per mezzo di un recesso dall'Unione europea è tuttavia sbagliata e illusoria¹⁷.

Oggi viviamo in uno spazio economico e sociale integrato. Questa integrazione, che opera su scala planetaria per effetto dei fenomeni di globalizzazione economica e sociale in atto, rende impensabile che uno Stato possa agire senza tenere conto dei condizionamenti, giuridici ed economici, derivanti dall'integrazione internazionale e sovranazionale. Molti sono i problemi che non possono più essere affrontati e risolti unicamente su scala nazionale. L'idea che, in un mondo così globalizzato e interdipendente, la sovranità possa essere esercitata in maniera autonoma e indipendente all'interno dei confini nazionali, è meramente illusoria. Lo stesso governo inglese, dopo la Brexit, ha auspicato la creazione nei settori chiave dell'economia di un'area di libero scambio, per il quale dovrebbe continuare ad operare la disciplina giuridica dettata dall'Unione europea.

Se l'allentamento dei vincoli europei e la modifica dell'art. 81 Cost. appaiono illusori e comunque inopportuni, qual è la prospettiva da percorrere?

¹⁶ Cfr. M.Luciani, *Sui diritti sociali*, in R.Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, 100. Nel senso che la garanzia dei diritti di prestazione non possa essere condizionata dalle esigenze di bilancio cfr. anche C.Pinelli, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A.Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994, 269 ss.; R.Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 109 ss.

¹⁷ In argomento cfr., eventualmente, F.Donati, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato*, 2016, 217 ss.



A livello meramente nazionale occorre assicurare un migliore utilizzo delle risorse che abbiamo a disposizione. Il bilanciamento tra valori contrapposti deve garantire la realizzazione del principio di eguaglianza, formale e sostanziale, attraverso una migliore allocazione delle risorse concretamente disponibili. Una prospettiva del genere chiama però in causa soprattutto il legislatore, essendo impossibile addossare alle autorità giudiziarie valutazioni di natura economico-finanziaria e scelte di natura politica che competono agli organi rappresentativi.

Più efficace potrebbe invece rivelarsi un'azione a livello europeo, che riuscisse ad ottenere il riconoscimento di una maggiore flessibilità di bilancio o misure di sostegno per gli Stati membri che attuano politiche nazionali volte al superamento delle disuguaglianze e alla promozione ed al rafforzamento dei diritti fondamentali.