

PRESTAZIONI SOCIALI E VINCOLI DI BILANCIO

di Aldo Carosi

Sommario: 1. Premessa; 2. Legislazione e giurisprudenza multilivello; 3. I profili sostanziali che si confrontano nelle relazioni multilaterali tra vincoli di bilancio e prestazioni sociali; 4. Il tema della compatibilità economica in relazione al concreto soddisfacimento dei diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale; 4.1 L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel bilanciamento afferente alla tutela dei diritti sociali e degli interessi finanziari; 5. Vincoli di bilancio, autonomie territoriali, prestazioni sociali – Relazioni antagoniste e sinergiche; 6. La discrezionalità del legislatore nelle allocazioni finanziarie ed i limiti alla sua sindacabilità; 7. I riflessi delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali sulle risorse destinate all'erogazione delle prestazioni sociali; 8. Il collegamento con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione; 9. Modulazione degli effetti temporali delle sentenze, principio dell'equilibrio dinamico e vincolatività di alcune sentenze in materia di copertura finanziaria ex post; 9.1 Disposizione degli effetti finanziari delle sentenze della Corte costituzionale nella dialettica tra Stato ed autonomie speciali; 10. Cenni conclusivi.

1. Premessa

Nel diritto costituzionale contemporaneo la tematica del rapporto tra prestazioni sociali e vincoli di bilancio si è posta soprattutto in relazione all'effettività della tutela dei diritti fondamentali ed in particolare dei diritti sociali, intesi, questi ultimi, come quei diritti che per il loro soddisfacimento esigono l'intervento finanziario pubblico¹.

La questione ha uno stretto collegamento con la conformazione giuridica dei diritti sociali nelle Costituzioni contemporanee, ed in particolare in quelle europee come l'italiana. Tale natura comporta che i diritti sociali, configurati nella loro variegata e costante espansione, sono esigibili e giustiziabili. In quanto tali, il loro riconoscimento non dovrebbe essere condizionato dal costo della prestazione. Tuttavia, la grave crisi economica che ha attraversato l'Italia ed altri paesi europei negli ultimi anni, insieme alle conseguenti misure di contrasto adottate in sede nazionale ed europea, ha indotto nella giurisprudenza costituzionale particolari cautele nell'adottare decisioni idonee ad ingenerare costi incontrollabili e non sostenibili.

¹ Si è ben consapevoli della convenzionalità di tale definizione dal momento che in dottrina non vi è accordo sulla distinzione, all'interno della categoria dei diritti fondamentali, tra diritti non presupponenti un costo finanziario e diritti sociali. Autorevole dottrina, infatti, ritiene che quasi tutti i diritti fondamentali, indipendentemente dal carattere di socialità, abbiano un costo. Tuttavia, in questa sede, la precisazione è utile per sottolineare la circoscrizione dell'argomento a quei diritti fondamentali che implicano l'erogazione di prestazioni sociali.

La configurazione della normativa di emergenza ed i relativi effetti sulla giurisprudenza costituzionale hanno spinto alcuni studiosi a ritenere tramontate le visioni ideali delle esperienze statuali del secondo dopoguerra, basate sullo sviluppo del *welfare* e sulla costante espansione del numero dei diritti sociali da garantire alle collettività amministrare.

In realtà, come altra dottrina ha posto in evidenza, i diritti che comportano prestazioni sociali, del tutto o in parte a carico della finanza pubblica, hanno sempre avuto un problema di sostenibilità complessiva (il quale chiaramente si accentua nei periodi di crisi economica) dal momento che mai – neppure nei periodi di congiuntura eccezionalmente favorevole – le risorse utilizzabili sono illimitate. Ed appare incontrovertibile che il corretto riparto delle risorse a disposizione sia compito della politica, la quale deve tradurre le proprie scelte economico-finanziarie in termini giuridici.

La riscoperta del limite della sostenibilità ha certamente attenuato il trionfalismo con il quale molti costituzionalisti hanno interpretato la nostra epoca come l'età dei nuovi diritti: a ben vedere, tale entusiasmo è retto da una visione formalistica – potremmo dire semantica e morfologica – dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale e da una sottovalutazione del *deficit* di efficacia delle statuizioni in cui tale evoluzione viene a sfociare. Peraltro, anche da un punto di vista logico-formale, l'espansione illimitata dei diritti non può essere compatibile con una visione armonica e sistemica degli ordinamenti nei quali avviene il nuovo riconoscimento: a risorse invariate ogni nuovo diritto comportante prestazioni sociali implica la correlata compressione di quelle già esistenti².

Perché, dunque, questa improvvisa rivalutazione della regola – in fondo incontrovertibile – secondo cui le risorse per le politiche sociali non sono riproducibili all'infinito e conseguentemente all'interno delle disponibilità finanziarie devono essere compiute delle scelte in sede politica?

Il motivo va probabilmente ricercato nell'intensità con cui le recenti politiche europee e nazionali sono intervenute nel predicare austerità e contrazione della spesa pubblica. La congiuntura economica è stata la principale causa della riscoperta della necessità di politiche economico-finanziarie vincolanti per le rappresentanze parlamentari (nazionali e territoriali), le quali devono

² Peraltro, il concetto di “nuovo diritto sociale” presenta ampi margini di relatività dal momento che le situazioni soggettive attive emergenti sono caratterizzate da un processo storico evolutivo, dalla cui lettura dipende la costante ed indefessa ridefinizione del loro catalogo e del contenuto di ciascuno di essi. La natura mutevole della materia, infatti, fa sì che la specificazione dei diritti non possa mai dirsi giunta ad un punto fermo, verificandosi invece l'emersione costante di istanze nuove e diverse che richiedono un aggiornamento continuo dei concetti e del lessico giuridico.

incentivare l'allocazione responsabile, efficace ed efficiente delle risorse pubbliche e l'adozione, al contempo, di interventi di "fiscalità equa"³.

Al di là dell'aspra dialettica che accompagna le politiche di rigore adottate in sede europea, delle quali non è il caso occuparsi in questa occasione, non v'è dubbio che la legislazione europea e nazionale più recente abbia avuto un impatto limitativo, in termini qualitativi e quantitativi, sulla tutela costituzionale dei diritti fondamentali aventi connotati di onerosità.

Il problema è se tali effetti siano una mera ricaduta di fatto e temporanea della grave crisi economica oppure abbiano prodotto un ridimensionamento sistemico del *welfare* previsto nelle Costituzioni di alcuni Paesi europei ed in particolare di quello italiano.

La crisi ha indotto altresì soluzioni istituzionali di riordino territoriale comportanti drastici interventi sulla mappa territoriale dei poteri (soppressione delle province e istituzione di enti di area vasta, come le città metropolitane).

Tali innovazioni sono accompagnate dalla modifica, in parte già perfezionata, in parte *in itinere*, dei parametri costituzionali in materia di autonomia e di coordinamento finanziario degli enti territoriali.

In Italia le istituzioni territoriali provvedono a finanziare i servizi pubblici corrispondenti alle competenze loro attribuite malgrado riduzioni di risorse talvolta drastiche.

Il finanziamento e la gestione, diretta e indiretta di detti servizi grava per percentuali elevatissime proprio sugli enti territoriali (si pensi solo alla sanità, ai trasporti pubblici, al patrimonio destinato ai servizi ecc.).

Il Titolo V della nostra Costituzione assegna un ruolo importante agli statuti e alla legislazione regionale in materia di articolazione dei servizi, di decentramento dei processi decisionali e, più in generale, degli statuti di cittadinanza sociale a livello regionale.

L'ordinamento italiano si caratterizza, inoltre, per la presenza di Regioni fiscalmente forti e di altre fiscalmente deboli, elemento che incide sull'esigibilità e sulla sostenibilità delle prestazioni sociali. Ciò diventa un ulteriore fattore di complessità delle operazioni legislative di bilanciamento tra esigenze solidaristiche e coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto che – ancorché le Regioni non godano di una vera e propria autonomia tributaria – è immanente nel concetto di autonomia territoriale il principio, antagonista della perequazione, secondo cui il gettito fiscale di regola viene utilizzato sul territorio nel quale viene prodotto.

³ Tali politiche incidono sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni rese ai soggetti destinatari delle previsioni costituzionali di tutela. Anche per motivi connessi alla natura del nostro incontro di garanti imparziali dell'ordinamento costituzionale si tralascia in questa sede la *querelle* molto forte in sede politica e culturale in ordine alla bontà delle scelte di rigore adottate a livello europeo e nazionale, dietro le quali alcuni critici vedono enfatizzato il preteso carattere di eccessiva onerosità delle prestazioni sociali a beneficio di scelte ideologiche molto orientate sul piano economico.

In un simile contesto, le funzioni di garanzia delle situazioni soggettive previste dalla Costituzione italiana ed affidate alla nostra Corte hanno comportato una maggiore esposizione politica in quanto la Consulta – suo malgrado – si è spesso trovata arbitro della legittimità delle scelte pubbliche di distribuzione e di riallocazione delle risorse. Al fine di limitare al massimo la portata dei suoi interventi, la Corte ha cercato di esercitare il sindacato di costituzionalità per linee interne alla legislazione, evitando una funzione creativa o “sostitutiva” che avrebbe debordato dal proprio ruolo arbitrale.

2. Legislazione e giurisprudenza multilivello

Al di là della matrice rigorosamente restrittiva delle norme europee in materia economico-finanziaria, anche nei “nuovi” Trattati dell’Unione viene positivizzata la tutela costituzionale multilivello dei diritti fondamentali, ed in particolare di quelli sociali⁴.

È stato da alcuni affermato che questa costituzionalizzazione multilivello porrebbe in essere un “processo deconstituente” degli Stati aderenti, attraverso il quale i principi del costituzionalismo sociale presenti nelle Carte nazionali sarebbero profondamente modificati dalla legislazione e dalla giurisprudenza supranazionale fino alla loro sostanziale snaturazione.

Probabilmente, finché il processo unificante dell’Europa non sarà realizzato a livello politico, tale affermazione deve essere considerata prematura e non configurabile nei termini di chi la sostiene⁵.

In realtà, nella storia del diritto, così come nella storia strettamente intesa, spinte all’omologazione ed alla differenziazione dei sistemi si sono sempre verificate; la loro pendolare alternanza e mutevolezza si accentuano in presenza di strutture sociali molto articolate e caratterizzate da elementi di complessità crescenti.

Se il processo di osmosi tra le diverse culture giuridiche dell’Europa e dell’occidente è molto vivace (si è parlato di un ritorno al diritto comune, che si starebbe formando dalla confluenza di diverse legislazioni e diverse giurisprudenze, soprattutto di quelle cosiddette “multilivello”),

⁴ Già i Trattati originari avevano dato modo alla Corte di giustizia dell’Unione europea di intervenire sul tema dei diritti. Successivamente, si sono verificate situazioni dialettiche sul versante della loro tutela: da un lato, il Preambolo e gli artt. 2 e 3 dei Trattati dell’Unione prescrivono “sviluppo sostenibile”, “coesione economica e sociale”, “eliminazione delle ineguaglianze”, garanzia di tutti i diritti, compresi quelli sociali e del lavoro); dall’altro, l’affermazione (dal trattato di Maastricht in poi) di politiche rigoristiche del mantenimento della stabilità dei prezzi ha determinato una compressione dei servizi a rilevanza sociale, fenomeno che è sicuramente concausa dello sviluppo di correnti di pensiero anti-europee e di crescenti resistenze verso un governo economico dell’Unione, affidato ad accordi intergovernativi ed alle istituzioni europee con competenza in materia monetaria.

⁵ Queste correnti di pensiero caratterizzano alcuni europeisti e alcuni euroscettici. Questi ultimi mettono in guardia dalla declamazione di “principi di necessità economici” che sarebbero in sede europea più asseriti che argomentati.

l'irrompere dell'omologazione in consolidate tradizioni giuridiche provoca, di converso, resistenze identitarie che possono avere effetti negativi soprattutto quando riguardano Paesi che si sono affacciati alla democrazia rappresentativa soltanto di recente e, più in generale, quando l'onerosità dei doveri di accoglienza nei confronti dei migranti viene associata a disfunzioni dei servizi acuite dalla crisi economica.

In ogni caso, costituisce aspetto strutturale del nostro universo, culturale e linguistico prima ancora che giuridico, quello di essere aperto ad intersezioni con altri universi. Le diversità si influenzano, si confrontano e – per il loro stesso incontrarsi – si modificano e modificano i loro stessi criteri di verità.

Il tema di cui ci occupiamo è un paradigmatico ambito in cui si verifica la dialettica tra valori identitari della nostra Costituzione e valori universali, rispetto ai quali non è certo negabile un'ascendenza comune del patrimonio giuridico delle collettività che perseguono il processo di unificazione europea e supernazionale. Ascendenza comune che si è naturalmente e storicamente differenziata nei diversi ambiti di sviluppo, senza tuttavia perdere riconoscibili connotati di corrispondenza.

In questo processo circolare di differenziazione e riavvicinamento è necessario, per gli studiosi e gli operatori del diritto, avere un approccio realistico che tenga conto, da un lato, dell'interdipendenza e dell'osmosi dei sistemi giuridici, non essendo possibile la restaurazione di un passato autoctono (peraltro irrealistico, perché da sempre culture ed istituti giuridici – ancorché vissuti per alcuni periodi in stato di segregazione – hanno nel loro patrimonio genetico valori mutuati dall'esterno), dall'altro, del fatto che le identità nazionali scritte nelle rispettive Costituzioni continuano ad essere il punto di riferimento dei processi di interrelazione precedentemente descritti.

In definitiva, sembra ragionevole ribadire che l'identità di una determinata collettività nazionale – e soprattutto di quelle che sono rappresentate in questo tradizionale incontro trilaterale – risiede ancora nella propria Carta costituzionale. Ciò non confligge con la naturale constatazione che le Carte costituzionali moderne portano le stimate di valori universali i quali, ancorché sussunti attraverso la cultura di chi le ha redatte e l'interpretazione di chi le ha applicate, poggiano su una comune e diacronica evoluzione.

3. I profili sostanziali che si confrontano nelle relazioni multilaterali tra vincoli di bilancio e prestazioni sociali

Prima di passare all'esame di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale italiana è opportuna un'ulteriore premessa: la complessità delle relazioni tra i valori costituzionali oggetto

della presente riflessione coinvolge molteplici regole e, in relazione alle geometrie variabili di tali relazioni, detta complessità invita a rifuggire ogni assolutezza nelle conclusioni ricavabili dalle fattispecie concrete venute all'evidenza della Corte.

Il potenziale insorgere di situazioni giuridiche di azione collegate ai molteplici aspetti delle relazioni tra i valori coinvolti non consente di individuare un criterio di gerarchia tra i parametri costituzionali interessati: esiste un universo fenomenologico che, per la vastità e variabilità dei suoi contenuti, non ha ancora esplicitato gran parte delle possibili epifanie in sede di giudizio costituzionale. Ciò impone una cautela nelle conclusioni che si possono ricavare dalla casistica già presentatasi all'esame del Giudice delle leggi.

Allo stato attuale le interazioni sottese alle questioni già decise abbracciano sicuramente: il tema delle compatibilità economiche; quello della discrezionalità del legislatore e dei limiti della sua sindacabilità; le interrelazioni con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione ed il sindacato sull'allocazione delle risorse nei bilanci pubblici; la modulazione degli effetti temporali delle sentenze; le possibili statuizioni del Giudice costituzionale in ordine alle norme afferenti alla disciplina del bilancio, con particolare riguardo all'esigenza di conciliare l'esecuzione delle sentenze con l'equilibrio dei bilanci (dello Stato e degli enti territoriali), obiettivo indefettibile dell'attività legislativa.

4. Il tema della compatibilità economica in relazione al concreto soddisfacimento dei diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale

L'intervento del Giudice costituzionale italiano nella materia dei diritti sociali è stato richiesto prevalentemente con riferimento alla violazione del principio di eguaglianza ed in presenza di comportamenti omissivi da parte del legislatore.

Tuttavia, per quanto riguarda l'interrelazione e l'interdipendenza tra le disposizioni costituzionali regolanti la garanzia dei diritti sociali, i vincoli di bilancio e la tutela degli interessi economico-finanziari, sono stati evocati anche altri parametri: lo stesso art. 3 Cost. sotto profili ulteriori rispetto a quello di eguaglianza; altri parametri specifici come quelli afferenti alla tutela del lavoro, della previdenza e della salute; l'art. 81 Cost. sotto il profilo della copertura delle spese e dell'equilibrio del bilancio; l'art. 97 Cost. sotto il profilo del buon andamento e della programmazione; l'art. 117, primo comma, Cost. soprattutto sotto il profilo della conformità al Trattato, alla Convenzione EDU ed alle relative giurisprudenze multilivello; il Titolo V della nostra Costituzione in tema di rapporti tra Stato e autonomie territoriali. Particolare inferenza deve essere riconosciuta all'art. 119, quinto comma, del citato titolo V, il quale fa riferimento alla solidarietà

sociale in relazione alla destinazione aggiuntiva di risorse statali in favore di regioni ed enti locali economicamente svantaggiati.

Nelle questioni riguardanti i rapporti tra vincoli di bilancio e garanzia delle prestazioni sociali non risulta invece particolarmente utilizzato l'art. 2 Cost., che pure afferma solennemente il dovere di solidarietà politica, economica e sociale tra i consociati in modo addirittura più ampio del semplice legame stretto di cittadinanza⁶. Probabilmente ciò è dovuto alla particolare formulazione dell'art. 2, il quale è utilizzato – piuttosto che in antinomia a problematiche di carattere macroeconomico – per enunciare i doveri gravanti sullo Stato e sulla collettività nel soccorso a situazioni di bisogno inerenti a diritti fondamentali incompressibili e, per ciò stesso, non bilanciabili con le esigenze di contenimento della spesa pubblica (per esempio quando la solidarietà si collega non solo alla dimensione del “dovere di intervento” ma anche alla sfera di libertà di coloro che la devono ricevere).

Con riguardo all'art. 3 Cost., mentre il primo comma prescrive l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, assumendo la tradizionale qualificazione di principio di eguaglianza in senso formale, il secondo comma prescrive al legislatore ordinario comportamenti attivi in varie direzioni al fine di rimuovere le disuguaglianze di fatto tra i cittadini.

È condiviso da ampia parte della dottrina costituzionale che la natura e la portata di tale secondo comma vengono specificate ed arricchite in altre norme della Costituzione che disciplinano i diritti sociali: diritti dei lavoratori; previdenza sociale; diritto alla salute; diritto all'istruzione. Si tratta di precetti costituzionali (che vengono sovente evocati in simbiosi con il predetto art. 3, secondo comma, Cost.) la cui attuazione richiede l'intervento del legislatore, di regola attraverso l'impiego di mezzi economici.

Il riferimento della Corte all'eguaglianza sostanziale è piuttosto sporadico in termini macroeconomici relativamente al costo dei servizi a rilevanza sociale, mentre ha una consolidata tradizione per ciò che riguarda la tutela di singole fattispecie meritevoli di protezione immediata, anche nel caso in cui manchi una disciplina specifica di carattere finanziario.

Pertanto, la Corte costituzionale, in tema di riconoscimento o ampliamento di prestazioni economiche a favore di soggetti deboli, raramente ha preso in considerazione il problema delle compatibilità finanziarie: si discute se ciò sia unicamente dipeso da una particolare sensibilità verso categorie bisognose di speciale protezione oppure dal fatto che le questioni sollevate non abbiano

⁶ Pertanto, sia pure con riguardo a fattispecie diverse, la Corte ha sottolineato il collegamento del principio di solidarietà di cui all'art. 2 della Carta costituzionale con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. (per esempio nella sentenza n. 155 del 2002).

posto l'accento sulle relazioni macroeconomiche esistenti tra tutela dei diritti dedotti in giudizio ed effettiva disponibilità delle risorse.

Tuttavia, nei periodi di crisi emergono inevitabilmente profili macroeconomici di compatibilità finanziaria: se l'operatività dell'art. 3, secondo comma, Cost. tende a non essere messa in dubbio quando vengono in gioco enunciati direttamente riferibili alla tutela dei diritti di cui si lamenta un'intollerabile compressione, la dialettica con i vincoli finanziari diventa meno prevedibile quando la nomomachia riguarda interi settori dei servizi a rilevanza sociale quali la sanità pubblica, la previdenza, le prestazioni assistenziali, il trattamento retributivo dei lavoratori pubblici, l'istruzione ed altri servizi di analoga natura.

La morfologia dei giudizi in questa materia tende a differenziarsi: in quelli in via incidentale la dialettica tra godimento dei diritti sociali e profili macroeconomici è più rara, ma tende ad esprimersi in modo diretto; in quelli in via principale, inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni, vengono spesso evocati i temi del contenimento della spesa pubblica e della rigorosa osservanza dell'obbligo di copertura delle spese ma le relative questioni sono, non di rado, sollevate nella prospettiva del conflitto di competenza tra Stato e Regioni, cosicché il confronto tra esigenze sociali e vincoli di spesa rimane sullo sfondo delle relazioni economiche tra le parti in causa, pur implicando evidenti riflessi sull'occupazione, sulla sanità pubblica, sui trasporti, sulle prestazioni sociali e, dunque, sulla realizzazione in concreto dei diritti sociali.

4.1 L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel bilanciamento afferente alla tutela dei diritti sociali e degli interessi finanziari

È stato osservato che le tecniche di bilanciamento fra interessi egualmente meritevoli di tutela (come quelli inerenti alla tutela degli equilibri finanziari e dei diritti sociali) conducono il Giudice costituzionale ad operare una comparazione continua fra diversi principi e valori costituzionali al fine di individuare, contestualmente risolvendone i conflitti, i limiti e il contenuto dei diritti fondamentali.

Sotto il profilo storico può dirsi, in termini generali, che fino agli anni ottanta, nella giurisprudenza della Corte il tema delle compatibilità economiche non appare centrale. In coerenza con il contesto storico e politico di quegli anni, frequentemente la Corte ha ampliato la platea dei destinatari di benefici e provvidenze economiche attraverso il principio di eguaglianza e l'utilizzo di un *tertium comparationis*⁷.

⁷ Per una disamina giurisprudenziale cfr. *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari – Quaderno di giurisprudenza costituzionale* a cura di: MARIA FIERRO, RICCARDO NEVOLA, DANILO DIACO, Roma, 2013.

Questa tendenza giurisprudenziale si è evoluta negli anni novanta, quando la Consulta è divenuta più cauta nell'estensione di benefici economici attraverso il *tertium comparationis*. Con una storica decisione, anziché estendere – in conformità alla prospettazione del giudice rimettente che evocava in proposito l'art. 3 Cost. – la norma di favore, emendando quella censurata «*nella parte in cui esclude il diritto alla ripetizione dei versamenti contributivi, effettuati in epoca anteriore alla data di entrata in vigore della legge [impugnata]*», la Corte rivolse la declaratoria di incostituzionalità proprio alla norma di favore, affermando che «*l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come tertium comparationis, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione*»⁸.

Si è fatto gradualmente strada – sotto la spinta delle frequenti congiunture economiche – il convincimento che la composizione dell'assetto dei contrapposti interessi coinvolti non possa che avvenire attraverso un bilanciamento degli stessi, con riguardo al contesto economico e giuridico di volta in volta emergente. È stata affermata la legittimità di disposizioni che «*– in ragione delle concrete disponibilità del bilancio pubblico, a carico del quale è in parte finanziato il sistema previdenziale – [incidono] in senso riduttivo sui trattamenti pensionistici, senza con ciò vulnerare gli artt. 36 e 38 della Costituzione*»⁹.

In modo ancor più incisivo si è ritenuto che è conforme «*ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e si operi, quindi, una riparametrazione [ex post] diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni e a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni [poiché il sistema previdenziale tende] alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali*»¹⁰.

⁸ Sentenza n. 421 del 1995. Affermazioni di analogo tenore si ritrovano nelle sentenze n. 62 del 1994 e n. 219 del 1995.

⁹ Sentenza n. 138 del 1997.

¹⁰ Sentenza n. 264 del 2012.

5. Vincoli di bilancio, autonomie territoriali, prestazioni sociali – Relazioni antagoniste e sinergiche

Una variabile importante nel complesso scenario delle relazioni tra politiche di bilancio ed erogazioni delle prestazioni sociali è costituita dal ruolo delle autonomie territoriali, che assume particolare rilevanza nel nostro ordinamento.

I rapporti tra Stato e autonomie territoriali attraversano il tema del presente studio secondo plurimi profili, tra i quali è opportuno sottolineare:

- a) la dialettica tra valorizzazione delle particolarità locali ed i principi di unità ed eguaglianza, i quali sono particolarmente attinenti alle problematiche della tutela dei diritti sociali;
- b) il riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato ed enti territoriali, come ridisegnato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)¹¹;
- c) la finanza propria degli enti territoriali connaturata al concetto di autonomia ed indispensabile per assicurare le prestazioni sociali;
- d) la partecipazione degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, posti dalla normativa europea e nazionale;
- e) la complessità delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali.

Quanto al profilo *sub a)*, è stato sottolineato come l'autonomia in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi. Ne consegue una naturale prevalenza della tutela dei diritti fondamentali e dell'eguaglianza sulle ragioni giustificatrici dell'autonomia territoriale. I diritti fondamentali della persona (e tra questi i diritti sociali) non devono mai essere posposti rispetto ai diritti delle comunità. Tuttavia, non necessariamente la relazione tra questi interessi riconosciuti nella nostra Carta costituzionale si pone in termini dialettici o antitetici poiché una valorizzazione delle particolarità locali, ove non si concreti in una discriminazione nei confronti di altre comunità, può costituire, essa stessa, riconoscimento di diritti sociali. Al contrario, per le ragioni successivamente specificate, la valorizzazione delle autonomie nell'ambito delle loro competenze in materia legislativa ed amministrativa consente di migliorare i livelli di prestazione.

Per quel che riguarda il riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato ed enti territoriali, occorre innanzitutto ricordare come il Titolo V della Costituzione nella sua vigente formulazione preveda una competenza legislativa tipica dello Stato (art. 117, secondo comma,

¹¹ Ed in corso di ulteriore ridefinizione ad opera della riforma costituzionale che sarà sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016.

Cost.), una competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) ed una residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.). In particolare, per ciò che concerne i diritti sociali, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost, attribuisce allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In sostanza, spetta allo Stato stabilire *standard* minimi invalicabili per assicurare l'eguaglianza nell'effettivo godimento dei diritti, mentre le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono assicurare *standard* superiori.

È stato giustamente osservato che l'assetto del Titolo V deve essere interpretato – come effettivamente ha fatto la Consulta – in modo sistematico, evitando che le esposte regole comportino la deresponsabilizzazione dello Stato, attraverso una visione riduttiva dei livelli minimi nella loro determinazione qualitativa e quantitativa, e delle Regioni, che potrebbe concretarsi in un atteggiamento inerte anziché in una ricerca della massima valorizzazione degli interessi sottesi all'esercizio delle proprie competenze.

Detta interpretazione sistematica porta ad individuare nella disciplina del Titolo V un bilanciamento tra autonomia e unità dell'ordinamento in funzione dell'integrazione tra libertà ed eguaglianza¹².

Una visione costituzionalmente sistematica consente di espandere contemporaneamente le potenzialità dell'una e dell'altra tutela: l'asimmetria delle prestazioni rese sul territorio potrebbe realizzarsi solo verso l'alto ed essere giustificata dalle specificità locali o dalla capacità delle singole Regioni di sperimentare strade nuove nella prestazione di servizi, idonee a fornire modelli di gestione anche per le consorelle. In tal senso l'orientamento di questa Corte è granitico come emerge dagli enunciati delle sotto indicate pronunzie.

È stato affermato che nella prospettiva della loro tutela la Costituzione assegna «*al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*»¹³. Si tratta, dunque, «*non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni*

¹² È stato infatti osservato da autorevole dottrina che mentre l'autonomia delle comunità locali appartiene alla sfera delle libertà, la tutela uniforme dei diritti fondamentali riguarda la sfera dell'eguaglianza.

¹³ Sentenza Corte costituzionale n. 111 del 2014

garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»¹⁴.

«I LEA rappresentano quindi degli “standard minimi”»¹⁵ da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»¹⁶, «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell’ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni»¹⁷. Fermo restando che «le prestazioni attualmente assicurate dal servizio sanitario provinciale presentano livelli sicuramente superiori a quelli previsti dalle disposizioni impugnate, occorre ricordare che l’art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 474 del 1975 – recante la normativa di attuazione statutaria trentina in materia di igiene e sanità – vincola le Province autonome a “garantire l’erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiore agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria” e che, come accennato, le stesse Province finanziano integralmente il Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori. Alla luce delle esposte premesse, si deve sottolineare come l’art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tenda a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Quest’ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all’ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso. L’illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prescrive la riduzione dei posti letto (primo e secondo periodo) determina il travolgimento del terzo periodo della stessa – che “fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione” sospende il conferimento o il rinnovo dei contratti a tempo determinato in ambito sanitario – e di quello successivo, che “[n]ell’ambito del processo di riduzione” dispone la verifica di funzionalità, sotto il profilo assistenziale e gestionale, delle piccole strutture ospedaliere e la promozione del passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e dal ricovero diurno all’assistenza ambulatoriale, favorendo altresì quella residenziale e domiciliare. Ciò in ragione del rapporto di presupposizione che lega le norme citate alle illegittime prescrizioni di riduzione contenute nei periodi immediatamente precedenti»¹⁸.

¹⁴ Sentenza n. 207 del 2012.

¹⁵ Sentenza n. 115 del 2012.

¹⁶ Sentenza n. 207 del 2010.

¹⁷ Sentenza n. 200 del 2009.

¹⁸ Sentenza n. 125 del 2015.

L'art. 118 della Costituzione prevede altresì il principio cosiddetto di sussidiarietà verticale («le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza») secondo cui i servizi sociali devono essere resi dai soggetti pubblici più vicini ai cittadini, consentendo l'attrazione della funzione stessa verso l'alto solo nel caso in cui la stessa comporti un livello di capacità amministrativa più adeguato ad assicurare qualità e quantità delle prestazioni.

Quanto ai rapporti tra finanza degli enti territoriali e autonomia degli stessi, la disciplina afferente alle entrate e alle spese degli enti territoriali si relaziona sia con le problematiche strettamente finanziarie che con quelle sociali. Sotto il primo aspetto, il collegamento attiene principalmente alla provenienza delle risorse degli enti territoriali, che originano per la quasi totalità dal prelievo fiscale e da trasferimenti statali, così involgendo esigenze di proporzionalità e di congruità con le funzioni attribuite ed esercitate. Sotto l'aspetto sociale, è rilevante che le funzioni attribuite agli enti territoriali – per via del principio di sussidiarietà verticale – vengano ad incidere in modo profondo sulle prestazioni di servizi alla collettività, dal momento che questi ultimi sono in larga parte resi dagli enti più vicini alle comunità locali.

È poi da sottolineare come le autonomie territoriali siano parte della cosiddetta finanza pubblica allargata, vale a dire il consolidato delle amministrazioni pubbliche che costituisce riferimento essenziale per misurare il rispetto, da parte del nostro Paese, dei vincoli europei.

Anche sotto questo aspetto esiste un collegamento bidirezionale con le tematiche in esame: da un lato, la partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica comporta il sacrificio di risorse che potrebbero incrementare la socialità degli interventi resi alla popolazione; dall'altro, il rispetto dei vincoli europei diventa presupposto per riconoscimenti premiali nei confronti delle comunità più diligenti e per realizzare servizi più economici ed efficienti, meglio utilizzando le risorse a disposizione.

Infine, non può sottacersi che è l'intero mondo delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni ad influenzare profondamente il livello delle prestazioni di servizi, poiché le risorse degli enti territoriali, ancorché provenienti dal prelievo fiscale, passano in larga parte dalle casse statali. Tale confluenza si risolve in un condizionamento della quantità e tempistica dei flussi finanziari verso le Regioni e gli enti locali, il quale incide in senso positivo o negativo sulla puntualità e quantità dei servizi erogati.

Sempre sotto l'aspetto dei rapporti finanziari, vi è la tematica della perequazione, che implica l'impegno delle comunità più ricche a favore delle più povere e, da parte dello Stato, l'assunzione del ruolo di riequilibratore delle risorse destinate alle comunità stesse.

La prospettazione della dialettica tra interessi finanziari e diritti sociali non è sempre di natura antagonista poiché esistono situazioni in cui le rispettive esigenze di tutela si presentano in modo sinergico e parallelo in relazione ai parametri costituzionali di riferimento delle questioni proposte¹⁹.

Un esempio di relazione sinergica è rappresentato dalla sentenza n. 10 del 2015, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della c.d. *Robin Tax*, l'addizionale all'imposta sul reddito delle società applicata alle imprese operanti nel settore della commercializzazione di idrocarburi. In questo caso l'efficacia della pronuncia è stata articolata attraverso la modulazione nel tempo dei suoi effetti.

In tal modo la Corte costituzionale si è fatta carico dell'impatto macroeconomico della conseguente minore entrata, riconoscendo l'illegittimità della norma, ma determinando l'efficacia della sentenza a far data dalla pubblicazione della stessa.

La *ratio* di tale innovativa pronuncia sta nei convergenti interessi di tutela dell'Erario, perseguiti attraverso la conservazione della norma per il periodo antecedente alla pubblicazione della sentenza, e di quelle fasce di popolazione più deboli e perciò più esposte all'impatto macroeconomico della declaratoria di incostituzionalità: *«L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale [...] determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva [...] e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime. Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza [determinando] un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost. La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a*

¹⁹ Ciò è accaduto, ad esempio, nella materia sanitaria con riguardo al rispetto dei piani di rientro delle Regioni dissestate quando queste ultime hanno tentato di aggirare limiti e priorità, mettendo in pericolo la possibilità di erogare i livelli assistenziali minimi.

vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali».

Il bilanciamento praticato in quella sede dalla Corte trova quali poli contrapposti, da un lato, la tutela degli interessi finanziari e di quelli sociali collegati alla garanzia delle fasce di popolazione più deboli; dall'altro, quelli riconducibili al rispetto dei parametri (artt. 3 e 53 Cost.) invocati dal giudice rimettente a tutela delle situazioni soggettive dei contribuenti lese dalla normativa dichiarata incostituzionale.

Un esempio di relazione antagonista è, invece, quello rappresentato dalla sentenza n. 178 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta di una serie di norme di blocco dei contratti collettivi, tra loro combinate, per contrasto con l'art. 39, primo comma, Cost., a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza. Tali disposizioni, a far data dal 2011 e fino all'esercizio 2015, avevano sospeso il regime della contrattazione collettiva dei pubblici dipendenti, rendendo stabile un rimedio legislativo di natura emergenziale. Nella motivazione è stato sottolineato che *«Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale [...] come imprescindibile fonte, che disciplina»*, tra l'altro, il trattamento economico nelle sue componenti fondamentali ed accessorie. In sostanza, ad essere contraria a Costituzione non è la sospensione iniziale bensì il protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da comportare la lesione della libertà sindacale²⁰.

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ammette che il legislatore possa bilanciare il valore costituzionale della continuità della contrattazione collettiva con le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e di controllo della spesa *«all'interno di una coerente programmazione finanziaria»*, secondo i canoni dell'art. 81, primo comma, Cost. Tuttavia, l'anomalo protrarsi del blocco sconfinava in un bilanciamento irragionevole *«tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale»* ed esigenze erariali, rendendo intollerabile il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost.

L'impostazione della sentenza rende manifesta la tecnica utilizzata, la quale può definirsi, non tanto come sindacato su una singola norma quanto come giudizio sugli effetti complessivi di disposizioni finanziarie succedutesi nel tempo.

²⁰ Nella sentenza la Corte costituzionale sottolinea la conformità del proprio indirizzo a quello della Corte EDU, Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceição Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo.

È opportuno osservare come in questo caso sia la conformazione oggettiva della fattispecie normativa, come progressivamente sviluppatasi attraverso la proroga del blocco della contrattazione, a delimitare temporalmente la patologia costituzionale²¹.

Dal punto di vista finanziario la sentenza dispone l'improrogabilità della riapertura delle trattative senza ulteriori prescrizioni circa il costo degli accordi da perseguire, rimesso agli esiti della contrattazione e alla verifica delle compatibilità economiche.

6. La discrezionalità del legislatore nelle allocazioni finanziarie ed i limiti alla sua sindacabilità

L'esigenza di comporre la dicotomia tra vincoli finanziari e garanzia dei servizi sociali non comporta che la Corte costituzionale possa divenire il legislatore positivo nel senso pieno della parola; di qui le forti cautele adottate in riferimento al sindacato sull'esercizio del potere allocativo delle risorse, del quale viene pienamente riconosciuta l'appartenenza al Governo ed al Parlamento.

In tema di tutela dei diritti fondamentali di natura pretensiva, la Corte costituzionale si è costantemente ispirata – come per altri settori normativi – al rispetto della discrezionalità del legislatore ed all'affermazione della responsabilità politica quale motore delle scelte economiche generali e conseguente competenza nella determinazione del corretto riparto delle risorse tra i diversi obiettivi.

In questa prospettiva è stata affermata l'incomprimibilità del nucleo essenziale dei diritti sociali e, di converso, la prerogativa indefettibile del legislatore nella determinazione della politica economica e delle quantificazioni relative all'erogazione delle prestazioni sociali.

Se con riguardo a singole fattispecie settoriali la Corte si è mossa per linee interne al sistema, utilizzando sovente il *tertium comparationis* per accogliere o respingere le questioni pervenute al suo esame, essa non si è tuttavia sottratta al sindacato di scelte finanziarie di carattere macroeconomico quando queste ultime sono apparse eccentriche, irrazionali, sproporzionate.

In tal modo, senza invadere il terreno della politica economica, sono state valorizzate le prospettazioni di singole controversie quando il *modus operandi* del legislatore è fuoriuscito dai corretti canoni dell'istruttoria e dell'elaborazione normativa.

La Corte costituzionale ha così richiamato il legislatore a prestare attenzione al fine di realizzare «*un bilanciamento complessivo degli interessi e dei valori in gioco che vede fronteggiarsi*

²¹ Sentenza n. 178 del 2015: «Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza» (punto 17 del Considerato in diritto).

le esigenze della solidarietà e della liberazione dal bisogno [...] con i limiti conseguenti alla necessità di preservare l'equilibrio della finanza pubblica»²².

Il parametro costituzionale più frequentemente utilizzato in tale contesto è l'art. 3 della Costituzione, il quale viene declinato sotto diversi profili concettuali: eguaglianza in senso stretto, razionalità e ragionevolezza, proporzionalità, solidarietà.

Per esempio, è stato affermato che *«appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio»²³.*

Il criterio della razionalità è stato individuato come il limite alla insindacabilità del legislatore quando è stato affermato che la determinazione delle disponibilità finanziarie per la resa di alcune prestazioni sociali *«rientra nella discrezionalità del legislatore che non può essere sindacata in sede di giudizio di legittimità costituzionale se non quando emerge la manifesta irrazionalità della relativa normativa»²⁴.*

Più sofisticato ed incisivo, sempre con riguardo al parametro costituzionale contenuto nell'art. 3 Cost., è il richiamo al concetto di proporzionalità *«nel più ampio contesto della generale politica economica e avuto riguardo soprattutto alle risorse disponibili, come elemento di prudente attenzione affidata alla discrezionalità del legislatore»²⁵.*

Come detto, i concetti di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità caratterizzano un rilevante numero di questioni sottoposte all'esame della Corte; si può dire che i principi di ragionevolezza e di proporzionalità abbiano assunto nel tempo una propria autonomia rispetto a quello di eguaglianza, ben oltre la letterale formulazione dell'art. 3 Cost.

Il criterio della ragionevolezza è stato utilizzato nella materia oggetto di indagine (ma più in generale con riguardo alle fattispecie esitate nella declaratoria di incostituzionalità) con molta cautela, attribuendosi il “vizio di ragionevolezza” a fattispecie normative intrinsecamente contraddittorie e palesemente lontane da canoni di esperienza minimi.

Il canone della proporzionalità, pur essendo anch'esso caratterizzato da un'applicazione ben più estesa rispetto alle interrelazioni normative tra tutela degli interessi finanziari e dei diritti

²² Sentenza n. 218 del 1995.

²³ Sentenza n. 372 del 1998.

²⁴ Sentenza n. 180 del 1982.

²⁵ Sentenza n. 409 del 1995.

sociali, assume in questo campo una naturale propensione a risolvere impatti fortemente distorsivi del rapporto tra risorse assegnate e funzioni di carattere sociale conferite.

Certamente nel bilanciamento di questi interessi, che possono essere sinergici o antagonisti, è necessario allargare il ragionamento giuridico alla conoscenza di elementi di esperienza reale che la legge disciplina. In sostanza, proprio in questo confronto si estrinseca in modo chiaro la tecnica del bilanciamento, cioè la ricerca di una soluzione intermedia ed equilibrata tra diritti e valori che entrano in collisione nel corso dello scrutinio della fattispecie concreta.

Ed in effetti il parametro della proporzionalità è venuto recentemente in evidenza proprio nell'ambito del contenzioso in materia di relazioni finanziarie tra Stato e Regione nel caso di penalità suscettibili di pregiudicare servizi fondamentali come quello inerente al pagamento tempestivo dei creditori.

Nel dichiarare costituzionalmente illegittima una sanzione di natura finanziaria prevista dalla legislazione statale nei confronti delle Regioni ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha sancito il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di proporzionalità, della *«soluzione in concreto adottata dal legislatore statale nella norma censurata dalla Regione Veneto [la quale] si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale»*²⁶.

Viene precisato nella suddetta pronuncia che *«La violazione della proporzionalità si manifesta innanzitutto nell'inidoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue. Il meccanismo predisposto dall'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, infatti, non appare di per se stesso sempre idoneo a far sì che le amministrazioni pubbliche paghino tempestivamente i loro debiti e non costituisce quindi un adeguato deterrente alla loro inadempienza. Il blocco delle assunzioni, colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento, può investire amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili. Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità»* e che *«tale violazione si*

²⁶ Sentenza n. 272 del 2015.

risolve in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, spettante alla competenza regionale piena (art. 117, quarto comma, Cost.)».

Infine, per quel che riguarda la lesione del principio di uguaglianza sostanziale in tema di finanziamento delle prestazioni sociali, esso è venuto in evidenza nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Regioni e Province in occasione di irragionevoli ed immotivate riduzioni dei trasferimenti finanziari destinati a funzioni di rilevanza sociale conferite per legge ai suddetti enti locali.

7. I riflessi delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali sulle risorse destinate all'erogazione delle prestazioni sociali

Il problema della proporzionalità si è posto di recente con particolare riguardo alle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali. Occorre tener presente, infatti, che alle Regioni ed agli enti locali sono affidati i servizi sociali di base ed il relativo finanziamento.

Non essendo stato realizzato pienamente in Italia il principio del federalismo fiscale, sia la determinazione delle risorse destinate a finalità sociali, sia la determinazione dei criteri di spesa vengono condizionati fortemente dalla legislazione statale, la quale determina quantità e tempistica dei flussi finanziari destinati alle autonomie territoriali.

Recentemente è stata oggetto di diverse pronunce della Consulta la riforma della fiscalità locale intervenuta in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Sia le Regioni a statuto ordinario, sia quelle a statuto speciale, sia gli enti locali (questi ultimi soltanto attraverso il meccanismo delle rimesse incidentali, non essendo titolari di un potere d'azione diretta nei confronti dello Stato) hanno lamentato a più riprese la violazione del principio di neutralità finanziaria in relazione alla mancata compensazione tra i nuovi gettiti fiscali e quelli antecedenti alla riforma.

È evidente la stretta attinenza di questo ambito contenzioso con la problematica degli equilibri finanziari e con quella dell'erogazione delle prestazioni sociali.

Essendo le autonomie territoriali titolari di funzioni rilevanti nel campo dei servizi pubblici e delle prestazioni sociali, le modalità del procedimento legislativo di attuazione della riforma fiscale nei propri ambiti di competenza e la lamentata diminuzione delle entrate diventano sovente motivi di doglianza da parte degli enti interessati.

Si sono verificate situazioni in cui lo Stato ha violato il procedimento costituzionalmente corretto per il giusto riparto delle risorse disponibili, sia quelle di provenienza fiscale, sia quelle storicamente attribuite a titolo di contribuzione erariale.

La dimensione macroeconomica del problema ha tuttavia reso difficilmente giustiziabili disposizioni legislative e comportamenti fattuali dell'amministrazione statale, pure in presenza di accertata violazione del procedimento costituzionalmente corretto, proprio perché la Corte ha più volte sottolineato l'impossibilità di sostituirsi alla discrezionalità legislativa nella determinazione dei riparti e delle relative quantificazioni.

Si sono venute in tal modo a determinare le condizioni per l'adozione di pronunce di inammissibilità accompagnate, tuttavia, da incisivi moniti al legislatore statale a provvedere. Così, nell'ambito di un contenzioso tra lo Stato ed alcune autonomie speciali si è affermato che *«Alla luce delle esposte considerazioni, e malgrado lo Stato si sia discostato dal procedimento pattizio, tutte le questioni sono inammissibili. Premesso che non è in dubbio la vigenza della parte finanziaria degli Statuti delle autonomie ricorrenti, in relazione alla quale sono formulate tutte le censure, la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate. Infatti, le riforme in materia fiscale oggetto del presente giudizio, le quali si sono rapidamente succedute in breve periodo, non sono contrassegnate da caratteri del tutto omogenei con le fattispecie tributarie evocate negli statuti e nelle norme di attuazione bensì da elementi nuovi, solo in parte sovrapponibili o confrontabili (si pensi – ad esempio – ai rapporti tra IMU ed IRPEF per quel che riguarda la componente patrimoniale). Senza una mediazione legislativa capace di assicurare un confronto idoneo a verificare l'applicazione dei criteri di neutralità, perequazione e sostituzione sanciti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ai fini del bilanciamento dei rapporti finanziari sopravvenuti alla riforma, lo scrutinio di legittimità delle norme impugnate non potrebbe essere svolto in modo proficuo. Esso può essere indirizzato solo al procedimento legislativo adottato ma non alle modalità con cui avrebbero dovuto essere bilanciati i dialettici interessi della neutralità finanziaria, della sostituzione, della perequazione e del dimensionamento delle entrate fiscali di competenza delle autonomie speciali. [...] Valutare le censure senza tener conto del mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 comporterebbe peraltro, anche in caso di parziale accoglimento delle stesse, non solo un potenziale effetto irragionevolmente discriminante tra le stesse autonomie interessate, ma anche uno squilibrio nell'ambito della finanza pubblica allargata in quanto lo Stato – sia pure violando lo schema legislativo presupposto – ha riallocato nel proprio bilancio le somme in contestazione per un arco temporale che,*

complessivamente inteso, supera ormai il triennio. Se, come di seguito meglio precisato, questa violazione del canone procedimentale non può sottrarre in modo definitivo alle autonomie speciali risorse eventualmente necessarie per assicurare l'equilibrio tra entrate fiscali e funzioni esercitate, nondimeno il rimedio a tale violazione non può consistere nel diretto accoglimento o nel potenziale rigetto, conseguente al raffronto tra le norme impugnate ed i parametri statuari, poiché, tra l'altro, esso investirebbe risorse già impiegate dallo Stato per la copertura di spese afferenti ai decorsi esercizi. [...] In definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza. Ciò non comporta tuttavia che gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica. [...] L'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l'assetto economico-finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali. L'indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013), impone tuttavia di sottolineare l'esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. Ciò nel rispetto dei vincoli di sistema, assicurando in tal modo un ottimale riparto delle risorse fiscali»²⁷.

Tuttavia, l'inerzia del legislatore statale nel porre riparo alla violazione del canone costituzionale e la reiterazione di pratiche legislative non corrette ha fatto seguire ai moniti anche declaratorie di incostituzionalità. L'illegittima reiterazione di accantonamenti a danno di una

²⁷ Sentenza n. 155 del 2015.

Regione a statuto speciale di entrate tributarie di sua spettanza ha così provocato una declaratoria di illegittimità dell'ultima disposizione confermativa di tale forzoso prelievo. Si è infatti in quella sede affermato che il procedimento dell'accordo «*serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate – solo dopo una fase di sperimentazione – ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale. [...] Proprio l'esigenza di questa specificazione in itinere, originata da fenomeni obiettivi della finanza pubblica che si impongono, ex ante ed ex post, al processo decisionale normativo, deve essere conciliata attraverso il metodo dell'accordo con i principi costituzionali inerenti al rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali. L'espressione di tale esigenza si rinviene, tra l'altro, nel già richiamato art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010. La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di “sperimentazione finanziaria”, indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri. L'indefettibilità costituzionale del meccanismo dell'accordo assorbe qualsiasi considerazione circa la questione, controversa tra le parti, concernente la composizione della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la quale avrebbe negoziato con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'ANCI la quantificazione degli accantonamenti in assenza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia»²⁸.*

Il collegamento delle questioni inerenti alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali e finanziamento delle prestazioni sociali emerge esplicitamente nelle sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016 inerenti a giudizi aventi ad oggetto la drastica riduzione di risorse destinate all'esercizio di

²⁸ Sentenza n. 188 del 2016.

funzioni di rilevanza sociale nella fase di riforma degli enti territoriali, caratterizzata dalla soppressione delle Province.

In tale prospettiva è stato affermato: «L'art. 3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali. Questa Corte non ignora il processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere. Tuttavia l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione. [...] Pertanto, il principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale non viene salvaguardato, risultando inutile a tal fine lo stesso insufficiente finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate. A fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività»²⁹.

8. Il collegamento con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione

La necessità di conciliare il *self restraint* del Giudice costituzionale con l'esigenza di non lasciare “zone franche” dal giudizio di legittimità in un campo così delicato ha portato alla enunciazione di “vincoli di metodo” nell'esercizio dell'attività legislativa. Tra questi spiccano la valorizzazione dell'istruttoria normativa e della programmazione.

Il principio di una corretta e razionale istruttoria normativa faceva già parte del corredo culturale dei primi studiosi italiani di scienza dell'amministrazione, che coglievano lucidamente il rapporto tra l'organizzazione e il buon andamento degli apparati amministrativi e la valutazione preventiva dei provvedimenti normativi.

²⁹ Sentenza n. 10 del 2016.

Oggi in Italia è stata codificata, sulla scia dell'OCSE e dell'U.E., una metodologia di valutazione preventiva AIR (Analisi di Impatto della Regolazione)³⁰ che si pone come un ausilio importante nel processo di formazione delle politiche pubbliche, fornendo informazioni essenziali per il legislatore ed assistendolo fin dalla fase ideativa.

Purtroppo, anche per effetto delle numerose deroghe a questa importantissima procedura preventiva, le leggi che più ne avrebbero bisogno rimangono spesso prive di adeguata istruttoria³¹.

Una concreta attuazione del principio della previa istruttoria normativa si rinviene nella più recente legislazione finanziaria³² ed è strettamente funzionale alla programmazione delle politiche pubbliche consentendo, fin dalla sua fase iniziale, di vagliare la compatibilità tra gli interventi di natura sociale ed i vincoli macroeconomici e finanziari.

La programmazione comporta l'inserimento nel ciclo del bilancio di processi e metodi di analisi e valutazione della spesa in grado di fornire elementi conoscitivi utili a valutare compiutamente le possibili scelte, in relazione alle risorse necessarie alla loro attuazione ed ai risultati attesi, anche in termini comparativi³³ (rilevante in tal senso la nuova formulazione dell'art.

³⁰ Nata nei Paesi anglosassoni e divulgata dall'OCSE a partire dall'ultimo decennio del XX secolo, l'AIR è stata introdotta in Italia nel 1999 dalla prima legge di semplificazione, ma è entrata a regime solo nel 2008 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170 (Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246). Successivamente, all'AIR è stata affiancata l'AIC (Analisi d'Impatto sulla Concorrenza), volta a verificare che la regolazione vincoli gli operatori economici nella maniera appena sufficiente a raggiungere gli obiettivi generali perseguiti. L'AIC controlla dunque che i vincoli imposti al sistema economico da una regolazione che incide sul funzionamento dei mercati siano solo quelli strettamente necessari. Al fine di assistere il Governo nel processo decisionale, i risultati dell'AIR, comprensivi anche di quelli dell'AIC, vengono riportati in un documento che accompagna il testo del progetto normativo o regolamentare.

³¹ La necessità di giustificazione dell'intervento pubblico è infatti un atto di trasparenza nei confronti dei cittadini e l'AIR, contemplando una struttura specifica che incorpora anche la consultazione pubblica, volta a verificare con i destinatari ultimi della regolazione i benefici e i costi a essa associati, garantisce una verifica di natura sostanziale particolarmente necessaria proprio nei casi di maggiore complessità e incertezza.

³² Valga per tutti il richiamo all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in tema di copertura finanziaria delle leggi, il quale prescrive che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti. Alla relazione tecnica deve essere allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di finanza pubblica e degli eventuali successivi aggiornamenti.

³³ In tal senso, l'audizione del Ragioniere generale dello Stato alle Commissioni riunite della Camera e del Senato del 14 luglio 2015.

97, primo comma, Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»).

Di recente, la Corte ha messo più volte in evidenza il collegamento inscindibile tra programmazione finanziaria e buon andamento dell'azione amministrativa proprio sotto il profilo funzionale del rapporto tra predeterminazione delle risorse e prestazioni rese alla collettività.

In tale prospettiva è stato affermato che le risorse stanziare in bilancio non possono essere limitate all'autoreferenziale finalità di retribuire il personale dell'amministrazione, ma che devono essere *«spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione [...]. Risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono, nel caso della Provincia di Alessandria, neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili. Solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati»*³⁴.

Peraltro la stessa legislazione finanziaria specifica in modo chiaro (art. 7 della legge n. 196 del 2009) che *«1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione»* e che le norme che producono effetti finanziari innovativi *«a carico della [finanza delle Regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite»* (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico. Per questo motivo, *«ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica, come nel caso della posta di bilancio della Regione Piemonte in questa sede impugnata»*³⁵.

In tema di rapporti tra risorse disponibili e servizi da finanziare, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una tardiva rimodulazione dei trasferimenti statali agli enti locali in quanto preclusiva di una corretta elaborazione della programmazione annuale: *«Né si deve*

³⁴ Sentenza n. 188 del 2015.

³⁵ Sentenza n. 188 del 2015. In senso assolutamente conforme, sentenza n. 10 del 2016.

sottovalutare il fatto che la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni. Un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione»³⁶.

In definitiva, dalle più recenti fattispecie venute all'esame della Consulta e dalle relative pronunce emerge una stretta interdipendenza tra la corretta redazione delle leggi, la conseguente programmazione degli interventi ed il buon andamento dei servizi: tale interrelazione è – come detto – sintetizzata nel nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), il quale prescrive come prodromo indefettibile del buon andamento la sana ed equilibrata gestione finanziaria.

9. Modulazione degli effetti temporali delle sentenze, principio dell'equilibrio dinamico e vincolatività di alcune sentenze in materia di copertura finanziaria *ex post*

Le questioni dipendenti dalle relazioni tra compatibilità economiche e prestazioni sociali indefettibili e la ricerca di formule di bilanciamento che rendano possibile una convivenza degli stessi anche in fattispecie di intrinseca collisione dei sottesi principi di tutela fanno emergere, soprattutto nella giurisprudenza più recente, l'importanza di concetti quali l'equilibrio dinamico (o tendenziale) del bilancio e quello di continuità tra gli esercizi finanziari.

Già con la sentenza n. 243 del 1993 la Corte aveva disposto il differimento degli effetti conseguenti all'accoglimento di una questione di legittimità costituzionale afferente alla materia dei diritti sociali, accompagnandola con un forte monito al legislatore di completare il tessuto normativo claudicante attraverso una serie di criteri in quella sede individuati³⁷. In tal modo veniva

³⁶ Sentenza n. 129 del 2016.

³⁷ Recita così un passo significativo della sentenza: *«il computo dell'indennità integrativa speciale nel calcolo dei trattamenti di fine rapporto [deve essere modificato] in modo da assicurare - insieme al rispetto del principio di proporzionalità e di sufficienza - una effettiva e ragionevole equivalenza nel risultato complessivo, senza la quale continuerebbe a sussistere - sia pure in forma diversa - una ulteriore situazione di squilibrio. Simile risultato non può essere perseguito se non approntando - tenendo conto della diversità dei sistemi di gestione, alimentazione ed erogazione - appositi meccanismi idonei a realizzare l'equivalenza delle indennità di fine rapporto qui considerate: non solo quindi all'interno del settore del pubblico impiego, ma anche, in prospettiva, nei confronti del lavoro privato, in considerazione del ricordato processo di assimilazione in corso, delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e della esigenza di una graduale eliminazione delle differenze che ancora si registrano tra i due settori del lavoro subordinato e che non trovino giustificazione nella specialità delle situazioni»*. Veniva ulteriormente precisato che *«La determinazione di tali meccanismi spetta al legislatore anche in vista dell'adozione delle scelte di politica economica necessarie al reperimento delle indispensabili risorse finanziarie. È riservato al suo discrezionale apprezzamento - nel*

esclusa la caducazione integrale della normativa impugnata attraverso la riconduzione di quest'ultima alla piena conformità con i principi costituzionali violati.

In tale contesto, la dichiarazione di incostituzionalità colpiva le norme impuginate nella parte in cui non prevedevano meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale costituzionalmente conformi³⁸. Con la sentenza veniva demandato al legislatore il reperimento e la destinazione delle risorse occorrenti a far fronte agli oneri finanziari conseguenti alla pronuncia nonché la predisposizione dei meccanismi di omogeneizzazione per i quali veniva addirittura individuata quale sede normativa la legge finanziaria successiva «*o comunque la prima occasione utile per l'impostazione e la formulazione di scelte globali della politica di bilancio*». E se ciò non fosse avvenuto oppure «*se i tempi del graduale adeguamento alla legalità costituzionale si prolungassero oltre ogni ragionevole limite, ovvero, se i principi enunciati nella presente decisione risultassero disattesi*» la Corte si riservava, ove eventualmente reinvestita, «*decisioni a quella situazione appropriate*». Il monito finale veniva così ad assumere un ruolo di chiusura della questione, facendo intendere che il *self restraint* della Corte in materia non poteva perdurare in tempi illimitati.

Si è già accennato come alcune recenti sentenze di questa Corte abbiano in qualche modo determinato effetti finanziari per il futuro. A ben vedere, sempre più spesso in questa materia la Consulta supplisce alle cautele nel sovrapporsi alla discrezionalità legislativa attraverso l'affermazione di un vincolo di metodo per il legislatore al quale viene demandata la ponderazione degli elementi necessari ad elaborare la soluzione normativa più idonea a contemperare gli interessi in gioco anche in periodi successivi a quelli in cui è insorta la controversia.

In questa prospettiva devono essere letti gli strumenti apprestati dal giudice costituzionale per incidere in via indiretta, e per così dire metodologica, sulla dinamica legislativa: ad esempio, rimuovendo *ex post* disposizioni illegittime e producendo “effetti doverosi” per il legislatore. Ciò proprio attraverso il richiamo al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, inteso come fonte di

rispetto del canone di ragionevolezza e degli altri principi costituzionali - di determinare i livelli sui quali attestare la perequazione tra i diversi trattamenti, in relazione ai vari elementi che li costituiscono [...] equilibrando e compensando vantaggi e svantaggi che emergono dalle vigenti normative riguardo alle modalità di calcolo delle indennità [...] considerando la rimarcata diversa valenza che l'esclusione dell'indennità integrativa speciale ha avuto ed ha nei confronti di coloro che sono collocati ai livelli meno elevati della scala retributiva [...]. Pertanto, le compressioni nel computo dell'indennità integrativa speciale nel trattamento di fine rapporto che siano eventualmente indispensabili al fine di realizzare la perequazione, non potranno incidere sulle posizioni dei soggetti meno retribuiti [...]. Stante la necessaria valutazione [in sede legislativa] di tutti i principi e gli interessi in gioco [...].»

³⁸ Ancora sentenza n. 243 del 1993: «*Tali meccanismi saranno realizzati dal legislatore secondo scelte discrezionali che rispettino i principi indicati specificamente nel paragrafo precedente [...]. Spetta però al legislatore, determinando la misura, i modi e i tempi di detto computo, rendere in concreto realizzabile il diritto medesimo. Poiché dunque l'intervento del legislatore - in forza della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale - è necessario per reintegrare l'ordine costituzionale violato, esso deve avvenire con adeguata tempestività*».

doverosi adempimenti “riequilibratori”, attraverso i quali si combinano e si conciliano il potere discrezionale di allocazione delle risorse pubbliche nei bilanci e il dovere di considerare in detto contesto, anche con modalità dilazionate nel tempo, gli effetti finanziari derivanti da pronunce della Consulta non immediatamente sostenibili.

Il principio dell’equilibrio dinamico o tendenziale, nasce nella giurisprudenza costituzionale per affermare la doverosità da parte del legislatore di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli esercizi successivi a quello di competenza in cui sorge la questione di costituzionalità³⁹. La sua affermazione – ed in tal senso si sta sviluppando la giurisprudenza più recente – tende anche a rendere emendabili nel tempo le patologie, costituzionalmente accertate, del bilancio in termini di equilibrio, cioè a raggiungere lo scopo previsto dalla norma priva di copertura attraverso successive disposizioni redatte in conformità del predetto principio. Da un punto di vista assiologico, infatti, la mancata copertura non collide con il principio, di cui eventualmente la norma impugnata costituisce attuazione, bensì con le modalità dalla stessa previste, le quali – impregiudicata l’importanza dell’obiettivo perseguito dal legislatore – sono idonee a provocare un pregiudizio sia in termini di perseguibilità dell’obiettivo stesso (assoluta mancanza di copertura), sia con riferimento all’equilibrio complessivo del bilancio, la cui conseguenza si riverbererebbe in senso negativo sull’attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali.

L’obbligo costituzionalmente dichiarato di ripristinare l’equilibrio di bilancio comporta dunque il dovere, da parte del legislatore, di inseguire continuamente un’armonica simmetria tra risorse disponibili e pubblici interventi, sia quando le cause della turbativa sono esogene, sia quando sono indotte da un deficitario rapporto tra obiettivi programmati e capitali impiegati.

L’impiego di questo principio nel sindacato costituzionale, che trascende il carattere tradizionalmente statico del giudizio sulle leggi, è possibile in ragione delle caratteristiche della finanza pubblica ed in particolare di quel “carattere ontologico” della materia che viene denominato «principio di continuità del bilancio». Tale principio si fonda sul naturale collegamento degli esercizi sopravvenienti nel tempo con quelli precedenti, in modo concatenato e coerente.

Il principio dell’equilibrio dinamico, in ragione della continuità degli esercizi finanziari, risulta pertanto «essenziale per garantire nel tempo l’equilibrio economico, finanziario e patrimoniale», rimediando con modalità diacroniche, agli squilibri già verificatisi per effetto dell’applicazione di norme viziate prima della loro caducazione e a quelli che si verificerebbero,

³⁹ Sentenza n. 384 del 1991.

nel caso in cui la norma viziata sotto il profilo della copertura non fosse opportunamente corretta in sede di riproposizione⁴⁰.

Corollario di quanto detto è che sono proprio le caratteristiche intrinseche della materia finanziaria e contabile a rendere possibile l'affermazione dei precetti costituzionali in questa prospettiva dinamica e a consentire la copertura attraverso una scansione nel tempo di alcuni oneri che derivano dalle pronunce della Corte costituzionale, ivi compresi quelli di natura sociale⁴¹.

In definitiva, il principio secondo cui la ricerca dell'equilibrio dinamico è di competenza del legislatore, il quale lo deve realizzare nel rispetto dei vincoli di spesa e delle priorità, non può essere inteso come autorizzazione ad aggirare prescrizioni puntuali della Consulta: pur dilazionato nel tempo, l'adempimento finanziario del legislatore deve comunque intervenire. Emblematica in tal senso è la vicenda del blocco della perequazione pensionistica: dopo un monito inascoltato dal legislatore formulato con la sentenza n. 316 del 2010, la successiva sentenza n. 70 del 2015 ha dichiarato incostituzionale il prolungamento del blocco. Nella motivazione la Corte costituzionale censura la mancata istruttoria finanziaria da parte dello Stato, richiamandolo agli obblighi di trasparenza e ai principi di proporzionalità che emergono in materia nello stesso art. 17 della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009⁴².

Questa considerazione serve a chiarire un equivoco che si verifica spesso nel linguaggio politico e dei *mass media* quando si parla di “sterilizzazione finanziaria” delle decisioni della Corte costituzionale. Quando le sentenze non sono specificate negli effetti finanziari, è naturale che al legislatore rimanga un margine di interpretazione per la loro concreta attuazione: al contrario, quando la legge successiva ripropone degli enunciati colpiti dal Giudice costituzionale, può aversi una vera e propria violazione del giudicato.

⁴⁰ Sentenza n. 10 del 2015: «[la rimodulazione degli effetti temporali al momento di pubblicazione della sentenza] consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» e la successiva sentenza n. 155 del 2015: «esso può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi».

⁴¹ Cfr. in senso conforme l'audizione del Ragioniere generale dello Stato del 14 luglio 2015 davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato.

⁴² Emblematici alcuni passi della sentenza n. 70 del 2015, nella quale viene sottolineato che il legislatore ha adottato una così grave misura «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. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), 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.)».

Una situazione *borderline*, in ordine alla quale non è opportuno esplicitare giudizi di merito in quanto tema di controversa attualità, è quella del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), emanato per attuare i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015⁴³. In questo caso il legislatore non ha adottato un provvedimento legislativo a rime obbligate, ma ha precisato – già nella motivazione del decreto legge – la necessità di interpretare la sentenza della Corte, alla luce delle dimensionate possibilità di copertura. In tale prospettiva, la pronuncia della Consulta è stata “interpretata” e la rivalutazione delle pensioni, prendendo a riferimento alcuni enunciati della sentenza, è stata circoscritta secondo criteri sociali più ragionevoli di quelli previsti dalla norma incostituzionale, adottando tuttavia quantificazioni ridotte (anche attraverso il richiamo al concetto di salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni) rispetto alle potenziali accezioni del dispositivo della sentenza stessa. Le modalità di attuazione, così ermeneuticamente rimodellate, sono state redatte attraverso una ponderazione con i vincoli di finanza pubblica anche pluriennali⁴⁴.

⁴³ Con la sentenza n. 70 del 2012 la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento». La sentenza precisa che «*La censura relativa al comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con “irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività” (sentenza n. 349 del 1985). [...] Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l’esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo “al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l’intervento correttivo della Corte” (sentenza n. 226 del 1993). La disposizione concernente l’azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell’art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la “contingente situazione finanziaria”».*

⁴⁴ Emblematici in tal senso alcuni passi del decreto: «*Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere in materia di rivalutazione automatica delle pensioni al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 [...] Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire il valore dei trattamenti pensionistici e di razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali al fine di sostenere i redditi dei cittadini e delle famiglie; [...] Art. 1 (Misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni) 1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all’articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni: 1) il comma 25 è sostituito dal seguente: “25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale*

9.1 Disposizione degli effetti finanziari delle sentenze della Corte costituzionale nella dialettica tra Stato ed autonomie speciali

Come precedentemente accennato, le relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali possono essere disciplinate da accordi bilaterali nell'ambito dei quali «*oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, [possono essere negoziati] altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*»⁴⁵.

Una recente prassi criticata dalla dottrina consente che nell'accordo vengano dedotti e transatti anche gli effetti finanziari delle pronunzie della Consulta, ai quali una delle parti (sino ad

limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.» [...]. Restano fermi i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il provvedimento di assestamento per l'anno 2015 e le previsioni di bilancio per gli anni successivi terranno conto degli effetti della richiamata sentenza della Corte costituzionale e del presente articolo».

⁴⁵ Sentenza n. 19 del 2015.

oggi solo le Regioni) rinuncia in cambio di altri benefici finanziari che l'altra (lo Stato) assicura, ponendo, a sua volta, ulteriori condizioni.

Così nell'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del 20 giugno 2016 la Regione siciliana ha rinunciato agli effetti della sentenza n. 65 del 2015 della Corte costituzionale ed ai ricorsi pendenti alla data dell'accordo in cambio di ulteriori risorse finanziarie e alla riduzione di alcuni vincoli di finanza pubblica⁴⁶.

Lo Stato tende ad utilizzare l'accordo non solo per deflazionare il contenzioso e rendere certe le relazioni finanziarie, ma anche per condizionare le politiche regionali verso la sana amministrazione finanziaria⁴⁷.

Il contenuto dell'accordo prevede l'impegno da parte della Regione di realizzare gli obiettivi concordati «attraverso provvedimenti legislativi e/o amministrativi» aventi ad oggetto profili strategici delle politiche regionali secondo linee guida statali inerenti, ad esempio, ai servizi pubblici locali di interesse economico generale; alla riduzione dei costi del pubblico impiego regionale; alla riduzione dei costi della politica; ai compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di rilevanza sociale.

10. Cenni conclusivi

Ferma restando la complessità della materia, alcune notazioni conclusive si possono trarre dalle più recenti decisioni della Consulta: la discrezionalità del legislatore nell'allocazione e destinazione delle risorse pubbliche, in particolar modo quelle rivolte a soddisfare esigenze sociali, deve essere esercitata all'interno di un'istruttoria legislativa chiara e tecnicamente adeguata,

⁴⁶ Recita sul punto l'accordo: «Le somme riconosciute alla Regione ai sensi del presente accordo, nonché ai sensi dell'articolo 1, comma 685 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 sono comprensive degli effetti finanziari delle sentenze in materie di finanza pubblica decise dalle diverse giurisdizioni anche nel periodo intercorrente fra la stipula del precedente Accordo fra lo Stato e la Regione Siciliana, firmato il 9 giugno 2014, e la data di stipula del presente Accordo, anche relativi ad annualità antecedenti l'Accordo del 9 giugno 2014, e specificatamente degli effetti della sentenza n. 65 del 2015 della Corte Costituzionale, e determinano da parte della Regione, la rinuncia agli effetti delle sentenze».

⁴⁷ Emblematici alcuni passi del citato accordo: «[in cambio delle risorse riconosciute dallo Stato in sede di accordo e] al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione Siciliana si impegna, per gli anni dal 2017 al 2020, a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente. in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.[...] Tale riduzione avviene mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, a parità di funzioni attribuite alla Regione, e al netto delle seguenti esclusioni: a) spesa per la sanità; [...]; c) concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente al 31 dicembre di ciascun anno; d) gli oneri per i rinnovi contrattuali, nei soli limiti finanziari e secondo le modalità previste dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego».

secondo principi di trasparenza indefettibili, che interseca nuclei essenziali della nostra Costituzione repubblicana.

In definitiva, può dirsi che – se il livello delle prestazioni varia in relazione alle dinamiche politico-sociali e se non è indipendente dal livello di crescita dell'economia del Paese – la tutela dei diritti sociali e l'attuazione dei servizi in cui essa si concreta non può che essere realizzata con necessaria gradualità, in proporzione alle risorse disponibili.

Sia pure in modo non del tutto esplicito, dalla giurisprudenza della nostra Corte si può arguire come essa ritenga che il parametro costituzionale del livello essenziale delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) non debba essere inteso come una diminuzione delle potenzialità espansive del precetto di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, secondo comma, Cost. bensì come presidio invalicabile del limite oltre il quale l'intervento legislativo non può comprimere l'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali⁴⁸.

In ordine al problema se il contenuto del livello minimo in relazione all'adozione delle misure di partecipazione alla vita sociale e politica del paese sia determinabile con esattezza e prospettiva stabile, è difficile addivenire ad una soluzione positiva, anche se alcuni ordinamenti, come quello tedesco⁴⁹, tendono a tale obiettivo.

Appare realistico sostenere che la determinazione del livello essenziale delle prestazioni debba essere realizzata dal legislatore nazionale attraverso un procedimento trasparente e appropriato, definendo preliminarmente costi e fabbisogni. In tal modo, attraverso la comparazione delle diverse necessità e delle risorse complessivamente disponibili si può arrivare a definire, settore per settore, la cosiddetta "riserva del possibile", ciò che può ragionevolmente essere preteso nel campo dei singoli servizi a rilevanza sociale. Ed è del tutto evidente che la determinazione qualitativa e quantitativa debba essere collegata alla situazione storica ed alle risorse economiche in tale contesto disponibili.

Le esposte problematiche valorizzano il cosiddetto principio di istruttoria normativa, attraverso il quale il legislatore rende ostensibili le ragioni delle proprie scelte e delle pertinenti allocazioni di bilancio. Come già sottolineato, l'art. 17 della legge 196 del 2009 prevede un'istruttoria rafforzata per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico

⁴⁸ In senso sostanzialmente conforme, sentenza n. 10 del 2016.

⁴⁹ La giurisprudenza costituzionale tedesca tende a sviluppare in questa materia il concetto di minimo vitale come contenuto incompressibile del diritto all'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali.

impiego⁵⁰ contemplante, tra l'altro, analitiche proiezioni finanziarie, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari ed al comparto di riferimento.

La norma non costituisce una mera prescrizione di tecnica legislativa, ma è stata interpretata dalla Corte costituzionale come espressiva di un principio di doverosa esternazione di scelte allocative particolarmente complesse⁵¹.

L'obbligo di istruttoria normativa è tendenzialmente estensibile a tutti i processi di quantificazione finanziaria che comportano profili di novità e scelte di finanziamento nei confronti di iniziative socialmente sensibili. Il problema si pone con particolare riguardo al rispetto dei principi di continuità e congruità nella selezione e quantificazione delle dotazioni finanziarie destinate allo svolgimento dei servizi a rilevanza sociale. In questi casi il ridimensionamento improvviso degli stanziamenti sulla spinta di particolari emergenze finanziarie incontra dei limiti che la Corte costituzionale ha individuato nel concreto pregiudizio allo svolgimento di funzioni esercitate con carattere di continuità. Si è sottolineato come ogni sistema di finanziamento di funzioni socialmente rilevanti dovrebbe essere coordinato con le risorse assegnate in modo da «*far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro*»⁵².

Il problema investe anche la cosiddetta tecnica dei “tagli lineari” che non possono prescindere da un bilanciamento con le funzioni esercitate e da eventuali progetti di riorganizzazione. In questi casi la Consulta ha fatto applicazione dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento, censurando le riduzioni di spesa non solo *ex se*, per lo squilibrio che creano tra fabbisogno complessivo di spesa e risorse assegnate, ma anche sotto il profilo del pericolo che uno stanziamento insufficiente provoca in ordine alla sua stessa dissipazione⁵³.

⁵⁰ «6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3. 6-bis. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria. 7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni».

⁵¹ Sentenze n. 70 del 2015 e n. 26 del 2013.

⁵² Sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012.

⁵³ In tal senso le già richiamate sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

Sono perciò contrarie a Costituzione le riduzioni delle risorse assegnate a servizi di rilevanza sociale assunte in modo apodittico; solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta utilizzazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni assegnate cosicché *«per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura»*⁵⁴. E, a proposito del principio di continuità delle funzioni, viene in evidenza anche il rispetto del principio dell'eguaglianza sostanziale conseguente alla mancata fruizione dei servizi a rilevanza sociale derivante dalla loro interruzione. Le prestazioni sociali vanno garantite indipendentemente dalla durata dei processi di riorganizzazione che determinano eventuali reintestazioni della loro titolarità. L'esercizio delle funzioni interessate al trapasso *«– così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente assicurato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione»*⁵⁵.

Può dirsi che la discrezionalità del legislatore in materia di rapporto tra compatibilità economiche e diritti fondamentali di natura pretensiva non è completamente libera bensì conformata dall'obbligo di motivare drastiche riduzioni di somme destinate all'erogazione di servizi sociali⁵⁶.

In conclusione, sebbene non sia compito della Corte costituzionale determinare le politiche pubbliche, non si può dire che essa sia impotente a tutelare concretamente la resa e la fruizione delle prestazioni sociali e neppure che allo stato delle cose vi sia, come ritenuto da alcuni, il pericolo di ridimensionamento o addirittura di evanescenza dello Stato sociale disegnato nella nostra Carta costituzionale.

Il principio dell'eguaglianza sostanziale fra i soggetti passivi dell'ordinamento costituzionale italiano – così come credo di quelli della Spagna e del Portogallo – riservano un rilievo fondamentale ai diritti sociali e alla loro fruizione secondo modalità legislative e amministrative preordinate, sia pure in modo differenziato e quantitativamente influenzato dalle contingenti situazioni economiche.

Concludo prendendo in prestito una riflessione che mi è capitato di ascoltare in un recente convegno: *«è possibile trovare un punto di convergenza tra equilibrio di bilancio, vincoli contabili*

⁵⁴ Sentenza n. 188 del 2015

⁵⁵ Sentenza n. 10 del 2016.

⁵⁶ Sentenza n. 188 del 2015.

e diritti sociali in una crescita che non sia meramente finalizzata al profitto e al consumo ma al pieno sviluppo della persona umana».