



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

ERIK FURNO

**PAREGGIO DI BILANCIO E DIRITTI SOCIALI:
LA RIDEFINIZIONE DEI CONFINI NELLA RECENTE
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI DIRITTO
ALL'ISTRUZIONE DEI DISABILI**

16 MARZO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Erik Furno***Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili**

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Il quadro dei vincoli comunitari.* – 3. *Gli arresti giurisprudenziali.* – 4. *La Corte costituzionale tra vincoli di bilancio e diritti sociali: la [sentenza n. 275 del 16 dicembre 2016](#).* – 5. *Osservazioni conclusive.*

1. Premessa.

Tra le riforme costituzionali più discusse un posto di rilievo occupa la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (d'ora in avanti, per brevità, indicata come legge cost. n. 1 del 2012)¹, che, nell'introdurre con il nuovo art. 81 il principio del pareggio (*rectius*: equilibrio²) di bilancio nella Carta costituzionale, ha imposto vincoli più stringenti e puntuali in materia di bilancio, contabilità pubblica e stabilità finanziaria, mentre, con la modifica degli artt. 117 e 119, ha fissato le regole in tali materie anche per le Regioni e gli enti locali.

Trattasi di una rilevante modifica della nostra Carta fondamentale, che ha introdotto nella Costituzione del 1947, modellata sullo «Stato sociale»³, una precisa opzione di politica finanziaria

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di giurisprudenza della Università «Federico II» di Napoli.

¹ Legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2012, approvata con insolita rapidità dalla maggioranza qualificata di due terzi del Parlamento e, come tale, non sottoposta a referendum confermativo. V. le critiche al riguardo di A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 10 gennaio 2012, e P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in [Astrid](#), Rassegna n. 7/2015, che scorge nella vicenda un deficit di «processo cognitivo pubblico». La legge cost. n. 1/2012 non si è limitata a novellare solo l'art. 81 Cost., ma ha apportato modifiche anche agli artt. 97, 117 e 119 Cost. Sull'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio la letteratura è vastissima: senza alcuna pretesa di esaustività, tra gli altri, G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2012; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, ivi, n. 1/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, ivi, n. 2/2012; M. MAZZIOTTI, *Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1*, in *Giur. cost.*, 2012, 3791 ss.; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, ivi, 2012, 2483 ss.; G. M. SALERNO, *Sulla forza prescrittiva dei nuovi principi norme secondarie sempre più determinanti*, in *Guida al diritto*, 2012, 20 ss.; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in [Federalismi.it](#), n. 13/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, ivi, n. 14/2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di Bilancio in Costituzione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano 2015, 1673 ss., e Id., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano 2014; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2012. Sulla crisi fiscale dello Stato e sugli eccessi di spesa dei processi decisionali democratici A. CANTARO- D. LA ROCCA, *Costituzionalismo fiscale e nuovi assetti della finanza pubblica*, in AA.VV., *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali* (a cura di F. Fichera), Milano 1986, 139 ss. Sulle contrapposizioni tra l'Europa dei mercati e l'Europa sociale A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli 2016, VII ss.

² Sebbene la legge cost. n. 1/2012 sia intitolata all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, il testo costituzionale si riferisce esclusivamente all'equilibrio dei bilanci. Come nota O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 396, l'incertezza nasce già nel titolo della legge cost. n. 1 del 2012, che parla di «pareggio», mentre l'articolato parla sempre di «equilibrio».

³ Sul concetto di «Stato sociale» F. RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma 2004.

delle pubbliche amministrazioni, vietando, salvo alcune deroghe, «il ricorso all'indebitamento», nel tentativo di contenere la spesa pubblica.

Il ricorso al debito viene, infatti, consentito dalla novella costituzionale solo in funzione anticiclica oppure⁴ al verificarsi di eventi eccezionali⁵, previa autorizzazione in tal caso delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. La regola dell'equilibrio, inoltre, è estesa dalla revisione costituzionale degli artt. 97⁶ e 119⁷ anche ai bilanci delle Regioni e degli enti locali, senza peraltro i correttivi e le deroghe eccezionali previste invece per il bilancio statale.

In attuazione di quanto previsto dal novellato art. 81, comma 6, Cost.⁸, la legge rinforzata⁹ 24 dicembre 2012, n. 243¹⁰, ha poi specificato il contenuto della legge di bilancio e dettato le nuove

⁴ Per la tesi disgiuntiva, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 23: «l'indebitamento è consentito non solo per far fronte a circostanze eccezionali, ma anche allo scopo di moderare gli effetti del ciclo»; *contra*, per la tesi congiuntiva, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.* n. 1/2012, 108 ss.

⁵ L'art. 5 della stessa legge cost. n. 1 del 2012 chiarisce che cosa si intenda per eventi eccezionali, quali, cioè, «gravi recessioni economiche», «crisi finanziarie» e «gravi calamità naturali» (comma 1, lett. d).

⁶ Art. 97, comma 1, Cost., come modificato dall'art. 2 della legge cost. n. 1 del 2012: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

⁷ Art. 119, comma 1, Cost., come modificato dall'art. 4 della legge cost. n. 1 del 2012: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; (...) (comma 6): «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

⁸ L'art. 81, comma 6, Cost.: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

⁹ V. [Corte cost. sent. 10 aprile 2014, n. 88](#), ed i commenti di A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss., e di G. D'AURIA, *Il «pareggio di bilancio» approda alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, I, 2015, 414 ss., ritiene che, pur trattandosi di una legge «rinforzata», in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa mantiene il rango di legge ordinaria. Secondo G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2012, che richiama F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir., Aggiornamenti*, I, Milano 1997, 561 ss., tale legge rinforzata si porrebbe in una gerarchia sostanziale di contenuti sulla legge di bilancio, mentre per A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2014, si tratterebbe di una «legge specializzata». Secondo N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, Napoli 2012, 89 ss., specie 108, l'art. 5 della legge cost. n. 1/2012 introdurrebbe una vera e propria «legge organica», a cui sarebbe garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, cioè, una fonte legislativa intermedia tra il livello costituzionale ed il livello ordinario, che fa per la prima volta la sua comparsa nell'ordinamento italiano sulla scorta del modello francese e spagnolo. *Contra*, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in [Federalismi.it](#), n. 10/2012, 3 ss., secondo cui essa costituirebbe «una disposizione di delega legislativa a tutti gli effetti, in quanto dotata delle "componenti" essenziali di cui all'art. 76 Cost.». Per G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, cit., 145 ss., specie 156, tale legge rappresenterebbe il «precipitato normativo «del dettato costituzionale in materia di equilibrio di bilancio nei confronti di tutte le istituzioni pubbliche, sia statali, che regionali e locali».

¹⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione», pubblicata in *G.U.* n. 12 del 15 gennaio 2013. Sottolineano l'estrema rapidità di approvazione di tale legge attuativa, così come peraltro già avvenuto con la legge cost. n. 1 del 2012, L. GIANNITI - C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, 86, e D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 124-125. In generale, M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole*

regole, ampliando i principi della stessa legge cost. n. 1 del 2012 all'intero comparto delle Pubbliche Amministrazioni fino a comprendervi anche gli enti non territoriali, in modo da integrare quanto stabilito dal riformulato art. 97 Cost., nel tentativo di contenere la spesa pubblica in coerenza con i vincoli imposti dall'Unione europea agli Stati membri¹¹.

La costituzionalizzazione di tali vincoli, adottata allo scopo di rendere pienamente cogenti gli obblighi che in materia di bilanci derivano dall'appartenenza all'Unione europea, avrebbe il senso, tra l'altro, di fornire un controllo giurisdizionale alle relative regole, che ne erano sprovviste a livello europeo, controllo da esercitarsi attraverso il nostro giudice costituzionale¹², in modo da interdire allo stesso legislatore ordinario la possibilità di introdurre ipotesi derogatorie.

Quindi, la revisione dell'art. 81 Cost. non solo rende il vincolo del pareggio di bilancio fonte di responsabilità giuridica, ma consente alla Corte costituzionale il controllo di ciò che in precedenza costituiva solo un obiettivo politico e non un obbligo giuridico¹³.

Il che potrebbe significare che nel passaggio dal precedente al nuovo testo costituzionale si è trasformato il disegno originario dei Costituenti, che prevedeva il contemperamento degli interessi finanziari con gli altri interessi costituzionalmente garantiti, in una supremazia egemonica dei soli interessi finanziari¹⁴ a scapito della tutela dei diritti fondamentali. Ma è davvero così?

Anche se non è mancata una lettura storica del dibattito in sede di Assemblea Costituente, volta ad interpretare il previgente testo dell'art. 81 "come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio"¹⁵, non essendo di certo estranea ai nostri Costituenti la preoccupazione di una sana

europée di bilancio, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, ivi, e A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Roma 2013.

¹¹ Il contenuto della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è previsto in via generale dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost. e, nello specifico, dal primo comma dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012. Essa reca disposizioni volte a dare attuazione al principio di equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico, disciplina i contenuti della legge di bilancio ed istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio. L'art. 1, comma 2, prevede che tale legge possa essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso mediante una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato.

¹² A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali VII*, Milano 2014, 167 ss., specie 178-179, considera la riforma costituzionale come succedanea al c.d. *Fiscal Compact* ed alla clausola ivi racchiusa, che riconosce la giurisdizione della Corte di giustizia, limitatamente però all'obbligo di recepire nell'ordinamento nazionale le regole europee e non la loro osservanza (art. 8).

¹³ Per G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, anche in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, Napoli 2012, 211-212 ss.: «la revisione dell'art. 81 della Costituzione e la specifica previsione di un controllo costituzionale sul rispetto del vincolo del pareggio tocc[ano] uno degli snodi cruciali della forma di governo, perché fanno oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano consegnate, in definitiva, alle dinamiche della relazione fiduciaria».

¹⁴ Per A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 180 «Del resto, già da tempo, a questo originario disegno era subentrata, seppure in maniera surrettizia, l'idea che la cura dell'interesse finanziario dovesse comunque prevalere. Si è così trattato di rimuovere dalla Costituzione il segno residuo che ancora si poneva in antitesi a questa trasformazione, cioè il divieto di "stabilire nuovi tributi e nuove spese" con la legge di bilancio: a ciò ha provveduto la riforma, che ha eliminato, dall'art. 81 cost., il comma 3 e ha affidato alla legge da approvare a maggioranza assoluta la disciplina del contenuto della legge di bilancio».

¹⁵ L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in *Astrid*, 2011, che fa riferimento alle posizioni espresse da Einaudi e Vanoni, che proposero di sancire l'obbligo della copertura delle nuove spese «come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio (Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946). *Contra*, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969, 450 ss., e A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985, 412, che negano il vincolo contenutistico del pareggio di bilancio. Conferma l'interpretazione a maglie larghe del vincolo [Corte cost. 10 gennaio 1966 n. 1](#), per cui «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa» (punto 5 del Cons. dir.). Ciò consentiva di spalmare la copertura

gestione delle risorse pubbliche¹⁶, prevalente è la tesi di una «neutralità»¹⁷ o, comunque, di una flessibilità¹⁸ del precedente testo dell'art. 81 Cost.¹⁹ rispetto alle politiche di bilancio ed alle scelte fondamentali del governo dell'economia, in modo da consentire una naturale fluidità ai rapporti tra Governo e Parlamento, tipica della nostra forma di governo parlamentare²⁰.

Dall'esame dei lavori preparatori dell'art. 81 Cost. emerge, infatti, la volontà dei Costituenti di tenere distinti il piano del bilancio da quello delle leggi di spesa, come si evince dal rapporto intercorrente tra il terzo ed il quarto comma²¹, onde evitare, grazie anche alla elasticità della norma costituzionale²², alterazioni degli equilibri del bilancio.

delle leggi di spesa mediante il ricorso ai bilanci successivi, con la conseguente evoluzione del concetto di pareggio del bilancio nel più ampio concetto di equilibrio finanziario complessivo.

¹⁶ T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51 ss., specie 56-57.

¹⁷ Secondo V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 457, occorre evitare di intendere l'art. 81, quarto comma, Cost. «come un impegno o un invito ad adottare questo o quell'orientamento, questa o quella scelta concreta nella politica finanziaria e di bilancio», trattandosi, invece, dell'affermazione del principio, per cui ogni nuova spesa richiede l'esame dei mezzi necessari per farvi fronte. Per tale A. l'art. 81 Cost. non intendeva incorporare il principio del pareggio di bilancio, né quello della tendenza al pareggio, ma consentire una sana gestione finanziaria, onde evitare iniziative parlamentari autonome di spesa tali da alterare l'equilibrio del bilancio: da ciò la differenza tra il terzo ed il quarto comma dell'art. 81, su cui *infra*.

¹⁸ Sull'elasticità del previgente art. 81 Cost., che avrebbe dovuto tener conto delle fluttuazioni cicliche e consentire politiche fiscali anticicliche, di tipo keynesiano, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 8 ss., specie 17, ove evidenzia che «equilibrio» non significa «pareggio» del bilancio e, cioè, perfetta corrispondenza di entrate e uscite, non avendo alcun senso inserire le formule meramente numeriche del pareggio in Costituzione; P. DE IOANNA, *Forma del governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3/2013, 372; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*, 59; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, sostiene che l'esigenza di un «tendenziale» equilibrio, derivante dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost., è sempre stata considerata come un obiettivo politico, piuttosto che come obbligazione giuridica.

¹⁹ Sui lavori preparatori dell'art. 81 quarto comma Cost., S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 76-82, La formazione delle leggi*, tomo II, Bologna-Roma 1979, 197 ss., sostiene l'evidenza di una ispirazione tale da sottrarre «le potenzialità interpretative della disposizione *de qua* all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate, e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano, e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato»; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 154 ss.; P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano 1989, 127 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma 2007, 15 ss. V. anche in generale AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione, Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano 1993.

²⁰ G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, specie 2. V. anche ID., *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007, secondo cui ai Costituenti non interessava il pareggio di bilancio, ma piuttosto che, a prescindere dal disavanzo prestabilito, la successiva legislazione di spesa non alterasse il complessivo equilibrio finanziario fissato inizialmente in bilancio. Concorda A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 5.

²¹ A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino 2005, 115 ss., nonché ID., *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, cit., 7 ss., secondo cui il terzo comma del previgente art. 81 Cost., parlando di «legge di approvazione del bilancio» e non semplicemente della «legge di bilancio», rappresentava una tacita adesione alla nozione, elaborata da P. Laband, della legge di bilancio come legge meramente formale in quanto legge di sola approvazione. È noto che il quarto comma, che in origine costituiva un articolo distinto del progetto di Costituzione relativo alla iniziativa legislativa parlamentare di spesa presentato dal c.d. Comitato dei 18 (Atti Assemblea Costituente, II Sottocommissione, 422), solo in sede di coordinamento nella c.d. Commissione dei 75 fu agganciato ai primi tre commi dell'art. 77, destinato poi a divenire l'art. 81 Cost. Esso rappresenta la sostituzione dell'originario testo proposto da Mortati («le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari») con quello più duttile sollecitato da Bozzi e da Perassi («le leggi ... devono indicare i mezzi»), poi modificato nel previgente testo dell'art. 81 Cost., ed è stato interpretato quale prescrizione del divieto che le leggi di spesa, prive di copertura, alterino gli equilibri fissati nel bilancio.

²² G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna 1996, 23, parla di «natura aperta» dell'art. 81 Cost. anche rispetto alla trasposizione dei vincoli esterni europei in vincoli interni.

Il vecchio art. 81 Cost. veniva, quindi, interpretato come previsione della corretta regola procedurale, secondo cui nessuna legge che importi nuove e maggiori spese può essere approvata dal Parlamento senza indicare i mezzi per farvi fronte²³.

Il *punctum dolens* del dibattito dottrinario si incentra allora sul rilievo da attribuire al passaggio dalla precedente formulazione alla nuova declinazione dell'art. 81 Cost. e se quest'ultima abbia comportato o meno un radicale mutamento della politica finanziaria sia a livello statale che a livello locale, finendo con il sacrificare alla sostenibilità finanziaria anche la tutela dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti sociali²⁴.

Da un lato, si afferma che, nonostante l'avvenuta costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio finanziario ed i più stringenti vincoli europei, imposti alle politiche nazionali di bilancio sin dal Trattato di Maastricht del 1992, residui ancora una flessibilità della norma costituzionale, dato che la duttilità è il solo modo per evitare che «regole di bilancio troppo rigide producano (...) il rischio di indiscriminata compressione dei diritti fondamentali a causa delle limitazioni di bilancio»²⁵. Tale costituzionalizzazione, anche alla luce del primo comma del novellato art. 81²⁶, che impone di porre in essere politiche anticicliche, consentirebbe ancora l'utilizzo di politiche di disavanzo, prevedendo altresì meccanismi mediante i quali lo Stato, tanto nella fasi avverse del ciclo, quanto in occasione di eventi eccezionali, debba concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei "livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali"²⁷; e ciò come confermato

²³ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 158 ss.; A. BRANCASI, *Introduzione*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale* (a cura di R. Bifulco e O. Roselli), Torino 2013, 119 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 401.

²⁴ Sulla nozione di diritti sociali, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino 1960, 759 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, c. 2, Cost.*, Padova 1984; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma 1989, 30 ss., che distingue i diritti sociali incondizionati, che attengono a rapporti giuridici che si istituiscono su libera iniziativa delle parti, dai diritti sociali condizionati, cioè «diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un presupposto di fatto, vale a dire la presenza di un'organizzazione erogatrice delle prestazioni oggetto dei diritti stessi o, comunque, necessaria per rendere possibili i comportamenti o le condotte formanti il contenuto di quei diritti»; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in *I diritti fondamentali oggi*, Atti del V convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 30 novembre -1 dicembre 1990, Padova 1995, 305 (per il quale M. Losana, *Leopoldo Elia e i diritti sociali*, in AA.VV., *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, Napoli 2011, 211 ss.), utilizza l'espressione in modo ristretto, riferendosi ai soli «diritti a prestazione da parte dello Stato, diritti cioè che implicano una richiesta diretta allo Stato di soddisfare esigenze primarie della persona»; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1994, 71; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino 2005, *passim*; G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, nella Rivista telematica del "[Gruppo di Pisa](#)", 2012; L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 61 ss.

²⁵ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 18 ss., specie 21-28, trae ulteriore conferma della flessibilità del nuovo impianto normativo: «il saldo che conta è quello "strutturale" e quel saldo non si ottiene sulla base di un mero computo aritmetico delle entrate e delle uscite, ma va desunto da un calcolo più complesso (e discrezionale), che deve tenere conto degli effetti del ciclo economico». V. anche ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., specie 40; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse in Amministrazione in cammino*, 25 ottobre 2011; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2012; M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in [Federalismi.it](#), n. 6/2013; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit.

²⁶ Il novellato art. 81, primo comma, Cost. «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

²⁷ Così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 9, che richiama l'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012. Concordano D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, cit., specie 4 «Il pareggio di bilancio, pertanto, in coerenza con la legislazione europea, non preclude in maniera assoluta il ricorso all'indebitamento e prevede dei margini di flessibilità tutt'altro che irrilevanti»; F. R. DE MARTINO, *Revisione*

dalla stessa giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza capostipite [n. 1/1966](#) fino alle più recenti decisioni quali le [sentenze nn. 250²⁸](#) e [266 del 2013²⁹](#).

Dall'altra, invece, si sostiene che la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio abbia modificato radicalmente la nostra Carta costituzionale, che, se prima poteva temperare le scelte economico-finanziarie con i diritti fondamentali dei cittadini, ora, dopo la riforma, deve privilegiare le procedure di contenimento della spesa pubblica, condizionando i diritti di prestazione al potere di spesa. In altri termini, con la novella del 2012 si sarebbe «compiuto il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure keynesiane espansive di *deficit spending* (fermo restando il limite generico dell'equilibrio finanziario) a un assetto che invece le vieta in linea di principio, consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose»³⁰. Spetterebbe, allora, alla Corte bilanciare i diritti fondamentali, tra cui i diritti sociali di prestazione, cioè “i diritti costituzionali che costano”, con le esigenze finanziarie di bilancio, per cui una legge limitativa della loro tutela, trovando adeguata copertura costituzionale nel principio dell'equilibrio finanziario, potrebbe sottrarsi a censure di incostituzionalità, anche se prospettate in relazione agli artt. 2 e 3 Cost.

2. Il quadro dei vincoli comunitari.

Senza entrare nello specifico della disciplina comunitaria, occorre ricordare come i vincoli europei del Trattato di Maastricht del 1992, che subordinavano la partecipazione degli Stati nazionali alla Unione al rispetto dei parametri del rapporto deficit/PIL pari al 3% e del rapporto debito pubblico/PIL pari al 60%, siano stati via via specificati e rafforzati dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997³¹, successivamente riformato³², divenendo sempre più rigorosi e stringenti attraverso l'approvazione del c.d. *Six Pack* e del Patto *Euro plus* del 2011³³ fino a culminare con il più recente *Fiscal compact*³⁴.

dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana, in [Rivista AIC](#), n. 1/2015, part. 12; M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit., part. 33-34; C. PINELLI, *Interpretazione e interpreti dell'equilibrio di bilancio*, in [Astrid](#), n. 6/2015, specie 5, che non rinviene elementi di rigidità nel nuovo art. 81 Cost., quanto piuttosto nel *Fiscal Compact* nella parte in cui stabilisce la “tabella di marcia” per il rientro del debito pubblico per i paesi in cui questo supera il 60 % nel rapporto con il PIL.

²⁸ V. [Corte cost. 25 ottobre 2013, n. 250](#), per cui «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (...), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (...) non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata» (punto 3.2 del Cons. dir.).

²⁹ [Corte cost. 13 novembre 2013, n. 266](#).

³⁰ O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 402.

³¹ Il Patto di Stabilità e di Crescita (PSC) era costituito nella sua originaria formulazione dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 a seguito della adesione di undici paesi (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna), successivamente esteso anche a Cipro, Estonia, Malta, Slovacchia e Slovenia, facenti parte della c.d. Eurozona, e poi anche a Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Svezia ed Ungheria, che non hanno adottato la moneta dell'Unione. Tale risoluzione sanciva l'impegno degli Stati a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle pubbliche amministrazioni prossimo al pareggio o in avanzo. Il Patto era altresì composto da due regolamenti del Consiglio, il n. 1466/97 ed il n. 1467/97 del 7 luglio 1997, che rispettivamente miravano alla sorveglianza sulle politiche economiche degli Stati membri ed acceleravano le modalità di attuazione della procedura prevista per i disavanzi eccessivi.

³² Una prima revisione del Patto avveniva con l'approvazione dei Regolamenti n. 1055/2005 e 1056/2005, che consentivano di scorporare dal calcolo del disavanzo consentito alcune spese di investimento.

³³ Con il Patto *Euro plus*, adottato con una dichiarazione congiunta dei Capi di Stato e di Governo in data 11 marzo 2011, gli Stati si impegnavano a recepire nei loro ordinamenti interni le regole europee di bilancio già contenute nel Patto di Stabilità e Crescita del 1997 e nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, tra cui i noti parametri del 3% di rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL allo scopo di evitare disavanzi eccessivi (attuale

In particolare, l'art. 3 di quest'ultimo dispone che i bilanci degli Stati firmatari debbano essere «in pareggio o in avanzo», considerando tale regola rispettata «se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito dal Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo»³⁵.

Deviazioni significative da tale obiettivo sono consentite solo in presenza di circostanze eccezionali, definite quali «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione ovvero periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di stabilità e crescita», purchè tale deviazione sia «temporanea» e «non comprometta la sostenibilità del bilancio medio termine»³⁶.

Le critiche rivolte al PSC dagli Stati membri, che, per contrastare la sfavorevole congiuntura economica, spingevano per l'adozione di misure espansive, mentre la Banca Centrale europea e la Commissione Europea richiedevano invece la rigida applicazione delle regole del Patto³⁷, hanno contribuito a dividere i sostenitori delle politiche espansive della spesa pubblica ed i fautori di politiche europee e nazionali di *austerità*, che facevano dipendere dall'economia finanziaria anche i diritti sociali che in concreto sostanziano il *welfare state*.

In realtà, il *Fiscal Compact* non fa altro che ribadire la regola del pareggio di bilancio già fissata dal PSC, la cui disciplina, come modificata ed integrata dalle misure del *Six Pack*, resta sostanzialmente inalterata³⁸. In particolare, l'unica novità è rappresentata dall'art. 3, par. 2, che

art. 126 TFUE di Lisbona). A tale scopo gli Stati dovevano scegliere strumenti giuridici nazionali, che avessero «natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzionale o normativa quadro)». Il c.d. *Six Pack*, approvato in via definitiva dal Consiglio dell'UE l'8 novembre 2011 e costituito da cinque regolamenti (1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 e 1177/2011) entrati in vigore il 13 dicembre 2011 e da una direttiva (2011/85/UE), integrato nel 2013 dal c.d. *Two Pack*, costituito a sua volta da due regolamenti, rafforzava la sorveglianza e la vigilanza economico-finanziaria delle politiche nazionali di bilancio, modificando in senso più stringente i precedenti vincoli del PSC.

³⁴ Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione europea (c.d. *Fiscal compact*), siglato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti i paesi dell'Eurozona tranne Regno Unito e Repubblica Ceca, è stato ratificato dall'Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114. Esso individua un percorso virtuoso per gli Stati membri, consentendo, da un lato, il limite al deficit strutturale, nel corso di un ciclo, pari allo 0,5 % del PIL, dall'altro, prevedendo l'obbligo di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL in una percentuale annualmente commisurata in un ventesimo della differenza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60%, già fissata a Maastricht. Pu ribadendo poi quanto già stabilito dal Patto di Stabilità e Crescita, come aggiornato dal *Six Pack*, il medesimo Trattato introduce l'obbligo per gli Stati contraenti di inserire il pareggio di bilancio nell'ordinamento nazionale «preferibilmente a livello costituzionale». Il quadro, infine, è completato dalla istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes), detto anche Fondo Salva Stati, che è uno dei meccanismi di risoluzione delle crisi per i paesi dell'eurozona e mira a fornire sostegno alla stabilità attraverso alcuni strumenti di assistenza finanziaria. Su tali atti, per il dettaglio, sia consentito rinviare a G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europei e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit., 95 ss., e I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012. Sulla nuova *governance* economica europea v. G. COLOMBINI, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016, 30 dicembre 2016, e AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal compact*, (a cura di A. Iacoviello), Atti del convegno svoltosi a Roma il 29-30 ottobre 2014, Milano 2016. Sui forti contrasti provocati tra gli Stati a seguito dell'approvazione del Trattato di Bruxelles A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, Atti del convegno internazionale di studi *Costituzionalismo, Costituzione e interpretazione costituzionale*, in *dirittifondamenti.it*, 29 maggio 2012, 13 ss.

³⁵ Art. 3, par.1, lett.b), del Trattato.

³⁶ Art. 3, par.3, lett. b), del Trattato.

³⁷ V., ad esempio, la lettera del governatore del tempo J. J. Trichet, insieme al governatore *in pectore* M. Draghi, del settembre 2011, resa pubblica dal *Corriere della sera* solo in data 29 settembre 2011, con cui si affermava che sarebbe stata «appropriata (...) una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

³⁸ Così G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, cit., 81-83: «L'unica vera novità è costituita dall'obbligo per gli Stati contraenti di inserire la "regola aurea" del pareggio di bilancio nel proprio diritto interno, "preferibilmente a livello costituzionale". Ma è dubbio, a stretti termini giuridici,

impone agli Stati membri di recepire la regola del pareggio di bilancio a livello nazionale “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale”, com’è accaduto in Italia, Germania, Spagna, Ungheria e Polonia³⁹, “o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”, cioè comunque mediante una fonte superlegislativa, com’è avvenuto in Francia con la legge organica n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012.

Da tale quadro comunitario non sembrava discendere alcun puntuale e stringente obbligo giuridico per gli Stati nazionali di approvare una revisione costituzionale in materia di bilancio, ben potendo bastare al riguardo gli impegni assunti dall’Italia ex artt. 11 e 117, comma 1, Cost., così come interpretati anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁴⁰.

Sul punto è concorde la dottrina maggioritaria⁴¹, che pone a base della riforma costituzionale ragioni non giuridiche, ma politiche, imposte dal contesto economico e finanziario e, soprattutto, dalla grave crisi in cui era precipitato il nostro paese, al punto tale da spingere il legislatore ad una riforma certamente rapida ed affrettata⁴², ma non altrettanto indolore.

A ciò si aggiunga la dubbia opportunità di introdurre un limite costituzionale a strumenti di politica economico-finanziari, che, per loro stessa natura, mal si prestano ad essere “ingabbiati” e cristallizzati a livello costituzionale⁴³, oltre ad essere non univocamente sindacabili sul piano della legittimità giuridica⁴⁴.

che ce ne fosse bisogno. L’obbligo del pareggio di bilancio era già operante nel diritto dell’Unione; e questo, in base a consolidati principi, ha valore prioritario sul diritto interno. Gli Stati membri avrebbero quindi dovuto conformarsi a quell’obbligo, senza che fosse necessario replicarlo in un patto apposito. Tanto più che l’adozione della «regola aurea» nel diritto interno, a livello costituzionale o «quasi», già figurava fra gli impegni (peraltro non vincolanti) del Patto Euro Plus del marzo 2011».

³⁹ Per un quadro comparativo A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, 357 ss., e F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell’UE*, in *Quad. cost.*, n. 4/ 2011, 933 ss.

⁴⁰ V. ad esempio le c.d. sentenze gemelle [nn. 348 e 349 del 2007](#), con cui la Corte costituzionale, a seguito della modifica dell’art. 117, comma 1, Cost., ha statuito che il mancato rispetto della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, comporta l’illegittimità costituzionale della normativa interna per violazione degli obblighi internazionali e, dunque, del suddetto articolo della Costituzione.

⁴¹ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 18 ss.; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europei e interno*, cit., 2-3; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 54. Di diverso avviso N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, cit., 89 ss., specie 94, secondo il quale: «né il “patto Europlus”, né tantomeno un nuovo regolamento dell’Unione europea potevano bastare. Si è ritenuto necessario un impegno esplicito da parte degli Stati aderenti al “Fiscal Compact” a modificare la propria Costituzione, o comunque ad auto-vincolarsi in modo efficace».

⁴² A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 108 ss, parla di revisione affrettata, approvata in meno di sette mesi, dato che il relativo disegno di legge governativo fu presentato in data 15 settembre 2011, e con la maggioranza dei due terzi, onde non fu possibile il ricorso al referendum confermativo.

⁴³ F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, Audizione presso la Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale della Camera dei deputati, 30 ottobre 2014, evidenzia che l’obbligo del pareggio di bilancio era già sorto con il *Six pack* e con il *Fiscal compact*, per cui la riforma costituzionale rendeva esplicito un sistema di garanzie delle norme dell’Unione già operante ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

⁴⁴ In tal senso R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, cit., 2, nonché M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in [Amministrazione in cammino](#), 5 maggio 2012, 2 «Pur accettando l’idea che il “pareggio” rafforzi la credibilità delle politiche di risanamento adottate dagli Stati, risulta comunque incerto se tale soluzione di lungo periodo riesca a far fronte in modo ottimale l continuo divenire delle congiunture economiche».

Con il fondato timore che sull'altare della stabilità finanziaria e dei conseguenti e stringenti vincoli economico-finanziari si rischi di destabilizzare i sistemi di *welfare* europei, mettendo in crisi i valori identificativi del modello sociale europeo⁴⁵.

La novella costituzionale ha modificato anche il titolo V della parte seconda della Costituzione, da un lato, trasferendo nella legislazione esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici»⁴⁶, dall'altro, adeguando anche l'art. 119 Cost. al principio dell'equilibrio di bilancio⁴⁷. L'estensione dei vincoli finanziari a Regioni ed Enti locali consente a questi di ricorrere all'indebitamento⁴⁸, ma «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il *complesso* degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'*equilibrio* di bilancio»⁴⁹.

È significativo, però, rilevare come la stessa legge cost. n. 1 del 2012 preveda che anche i bilanci delle amministrazioni locali possano andare in disavanzo, laddove ammette l'intervento «speciale» dello Stato, che, «nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali (...), anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»⁵⁰.

Quindi, se da un lato anche le Regioni e gli enti territoriali devono concorrere al rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea, dall'altro, però, è consentito allo Stato concorrere a garantire, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012, i livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali⁵¹.

A fugare ogni dubbio in ordine all'ipotesi che il pareggio di bilancio possa essere perseguito a scapito delle garanzie dei diritti fondamentali, vi è la previsione di quei meccanismi, qual è, ad esempio, il «Fondo straordinario per il concorso dello Stato», mediante i quali «lo Stato, tanto nelle fasi avverse del ciclo, quanto in occasione di eventi eccezionali, deve concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»⁵².

In altri termini, anche in presenza di stringenti vincoli finanziari conseguenti all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio e dei limiti per procedere all'indebitamento, le pubbliche

⁴⁵ F. LOSURDO, *La (ir)resistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, all'indirizzo telematico <http://www.academia.edu>, nonché A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, cit.

⁴⁶ Art. 3 legge cost. n. 1/2012.

⁴⁷ Art. 4, comma 1, lett. a), legge cost. n. 1/2012, che aggiunge all'art. 119 Cost., comma 1, le seguenti parole: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

⁴⁸ Già con la riforma del titolo V del 2001 si era stabilita la c.d. *golden rule*, cioè che il ricorso all'indebitamento da parte di Regioni ed enti locali era consentito solo per il finanziamento delle spese di investimento e non per coprire i costi delle spese correnti.

⁴⁹ Formula aggiunta al vigente art. 119, comma 6, Cost., dall'art. 4, comma 1, lett. b), della legge cost. n. 1/2012.

⁵⁰ Art. 5, comma 1, lett. g), legge cost. n. 1/2012.

⁵¹ R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 7, pur evidenziando come le due ipotesi di deroga dell'art. 81, comma 2, Cost., siano riferite solo allo Stato, non esclude che il legislatore di attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1/2012 possa prevedere il ricorso all'indebitamento per gli enti locali al fine di garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

⁵² A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., 9, nota 50, richiama l'art. 11 della legge n. 243/2012, che crea l'apposito «Fondo straordinario per il concorso dello Stato», istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze ed alimentato sia da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito per la correzione degli effetti del ciclo, sia da quote derivanti dalle deliberazioni parlamentari per fronteggiare eventi eccezionali. Il riparto di tali risorse è demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico o dagli eventi eccezionali.

amministrazioni regionali e locali possono continuare ad erogare prestazioni pubbliche considerate “essenziali” o collegate a funzioni “fondamentali”⁵³.

3. Gli arresti giurisprudenziali.

La rimodulazione del bilanciamento tra l’equilibrio finanziario e la tutela dei diritti fondamentali, tra cui, in particolare, la garanzia dei diritti sociali, non poteva sfuggire all’attenzione della Corte costituzionale, che, a partire dagli anni ’90, mostra maggiore sensibilità al necessario contenimento della spesa pubblica, per cui, dopo aver inventato la tecnica decisoria delle additive di principio⁵⁴, «quali varianti “miti” delle additive di prestazione»⁵⁵, pare voler ripiegare sulle sentenze additive di garanzia⁵⁶.

Trova così giustificazione il ricorso della Corte a formule come quelle dei *diritti finanziariamente condizionati*⁵⁷, al principio di *gradualità delle riforme onerose*⁵⁸, alla *limitatezza delle risorse disponibili*⁵⁹, ai *diritti sociali condizionati*⁶⁰ oppure all’(auto)attribuzione del potere

⁵³ Così G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., 173, che adopera però il condizionale dubitativo.

⁵⁴ Sulle sentenze additive di principio, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino 2016, 143 ss.; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 400 ss. Con riferimento alle pronunce della Corte costituzionale in tema di equilibrio finanziario, R. Romboli, *Dichiarazione di incostituzionalità con delega al Parlamento*, in *Foro it.*, 1993, I, 1732 ss., e C. Pinelli, *Titano, l’eguaglianza e un nuovo tipo di “additiva di principio”*, in *Giur. cost.*, 1993, 1792 ss.

⁵⁵ Così efficacemente C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 8.

⁵⁶ Sul ricorso della Corte alle sentenze additive, L. Elia, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre 1981-luglio 1985)*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova 1985, 299 ss.; F. Modugno, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, 19; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.

⁵⁷ L’espressione «*diritti finanziariamente condizionati*» si deve a F. Merusi, *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990, 30-31, secondo cui «i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi». In giurisprudenza, parla per la prima volta di *diritto costituzionale condizionato*, in relazione al diritto alla salute, [Corte cost. sent. 16 ottobre 1990, n. 455](#).

⁵⁸ Corte cost. sentt. nn. [356/1992](#); [243/1993](#); [240/1994](#); [99/1995](#); [205/1995](#); [218/1995](#); [416/1996](#); [30/2004](#), e ord. n. [125/1998](#). Per R. Bin, Il principio di gradualità prevede un regime transitorio in modo da consentire un passaggio progressivo e meno traumatico ad una disciplina legislativa meno favorevole. Secondo A. Morrone, *Crisi economica ed integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 13, «il criterio di gradualità costituisce una misura della legittimità costituzionale sufficientemente ampia, che lascia al legislatore spazi di manovra coerenti con politiche di revisionismo permanente alla ricerca del meglio, specie in situazioni di crisi economica o di contenimento del deficit pubblico».

⁵⁹ Sul rapporto tra tenuta dei conti pubblici e spesa sociale, V. Caianello, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, 1984, IV, 284; E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, cit.; C. Pinelli, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale* (a cura di A. Ruggeri), Torino 1994; F. Politi, *Il “costo” delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV, Napoli 2004, 1753.

⁶⁰ Per una definizione dei diritti sociali *condizionati* o *derivati* v., per tutti, C. Colapietro, M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di Diritto pubblico*, II ed., Torino 2010, 596, secondo cui essi consistono in quei diritti sociali «il cui godimento dipende dall’esistenza di un’organizzazione necessaria e idonea all’erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi (ad es., il diritto all’assistenza ed alla previdenza sociale), e presuppongono, quindi, l’intervento legislativo». La loro attuazione «è, pertanto, caratterizzata da necessaria gradualità, da ragionevole ponderazione con gli altri valori costituzionali primari e con le esigenze del bilancio statale, da non irragionevoli inerzie o ritardi, da corrispondenza con quella che è la *ratio* dello specifico diritto sociale».

di modulazione degli effetti temporali delle proprie decisioni⁶¹, formule tutte che rendono palese lo sforzo dei giudici costituzionali di bilanciare la tutela dei diritti onerosi con le esigenze finanziarie per non gravare ulteriormente con le loro decisioni i conti dello Stato.

In disparte i casi in cui il vincolo del pareggio di bilancio ex art. 81 Cost. viene relativizzato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che lo riconduce all'obbligo di copertura degli interventi finanziari in materia di diritti sociali⁶², la Corte è solita riconoscere ampia discrezionalità al legislatore⁶³ nell'attuazione del necessario criterio di gradualità nella tutela dei diritti sociali, limitando il suo sindacato ai soli casi di manifesta irragionevolezza nel rispetto del nucleo irriducibile di tali diritti⁶⁴, cioè il c.d. *livello minimo essenziale*⁶⁵.

Quindi, nella zona di frizione del principio dell'equilibrio finanziario con la concretizzazione dei diritti sociali, è riconosciuta da parte della giurisprudenza costituzionale la discrezionalità politica del legislatore, residuando alla Corte la sola sindacabilità della manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, «in realtà integrata prevalentemente dal rispetto del nucleo irriducibile dei diritti in questione, del loro contenuto minimo essenziale»⁶⁶⁻⁶⁷, non modificabile in sede legislativa.

Ciò vale a dire che nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie non prevalgono i diritti, se non, rispetto ai vincoli di bilancio, il loro nucleo essenziale, che non può essere vanificato dal legislatore, senza violare la dignità della persona umana⁶⁸.

⁶¹ Corte cost. [nn. 10 e 178 del 2015](#), su cui E. FURNO, *La modulazione nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale dopo la mancata riforma c.d. Renzi-Boschi: quali scenari?*, in *Rass. parl.*, n. 4/2016, 741 ss. ed ivi numerosi riferimenti, a cui sia consentito rinviare.

⁶² In relazione al previgente testo dell'art. 81, v. [Corte cost. sent. 6 giugno 2012, n. 142](#), richiamata anche da [Corte cost. sent. 31 ottobre 2012, n. 241](#), secondo cui l'impegno dello Stato italiano in sede europea a conseguire il pareggio di bilancio «ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridicamente vincolanti».

⁶³ Sulla discrezionalità del legislatore nella allocazione delle risorse, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2013, e C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., 9, che richiama [la decisione della Consulta n. 180/1992](#) «rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale temperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato(...)». Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irragionevolezza dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate.

⁶⁴ V. [Corte cost. sent. 19 luglio 2013, n. 222](#), che, nel richiamare un «nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona», dichiara illegittima una disposizione di una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che escludeva dai contributi economici straordinari gli stranieri non risiedenti da almeno cinque anni, ritenendo che «le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari—necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili—debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentt. nn. [4/2013](#); [40/2011](#); [432/2005](#)).

⁶⁵ [Corte cost. sent. 26 febbraio 1998, n. 27](#), commentata da O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1170 ss.

⁶⁶ Così A. LONGO, [Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale](#), in questa [Rivista, Studi, 2011](#) (12.12.2011), specie 20; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2014.

⁶⁷ V. anche le sentt. nn. [88, 184, 243 del 1993](#) e [309 del 1999](#).

⁶⁸ [Corte cost. 15 luglio 1994, n. 304](#): «questa Corte ha ripetutamente affermato che nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al "diritto ai trattamenti sanitari" (art. 32 della Costituzione) entra anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica. Non v'è dubbio che, se queste ultime esigenze, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa» (punto 5 del Cons. dir.). Sul concetto di «minimo esistenziale» A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999, 162 ss., e C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000, 129 ss.

Da uno sguardo sommario e necessariamente sintetico della giurisprudenza costituzionale risulta, allora, come ai giudici costituzionali competa di volta in volta effettuare un sindacato sulla legittimità delle misure legislative di compressione delle politiche del *welfare* mediante il controllo di ragionevolezza e di rispetto del contenuto minimo essenziale dei diritti sociali, che integrano il nucleo indefettibile dell'attuale forma di Stato democratico⁶⁹.

Infatti, quando la questione è giunta alla Corte attraverso la via incidentale, come nella [sentenza n. 80 del 2010](#)⁷⁰ in tema di diritto all'istruzione dei disabili, i giudici costituzionali, pur riconoscendo come il legislatore goda di ampia discrezionalità nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, hanno avuto modo di affermare che «*detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "(...) rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000) (...) limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore*»⁷¹.

Nella precedente [decisione n. 467 del 2002](#)⁷², la Corte aveva dichiarato il diritto all'educazione dei disabili sin dagli asili nido, riconoscendo a costoro la relativa indennità di frequenza, ed aveva negato che l'attribuzione di tale assegno fosse riservata alla discrezionalità legislativa, ritenendo che anche l'asilo fosse utile alla formazione e socializzazione dei disabili.

Ancor prima la stessa Corte, con la [sentenza n. 215 del 1987](#)⁷³, aveva chiarito che al disabile deve essere garantito il diritto all'istruzione «*malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona*»⁷⁴, ponendo l'accento proprio sugli ostacoli di ordine economico, ben consapevole della necessità di annullare la disuguaglianza delle posizioni di partenza.

⁶⁹ F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2017, specie 25; O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano 2002, richiamato anche da A. M. CECERE, *Garanzia dei diritti fondamentali e unità della costituzione nel progressivo formarsi del diritto pubblico europeo*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, 305 ss., specie 319 «i diritti fondamentali sono oggi considerati come il contenuto necessario del diritto costituzionale, vale a dire il solo contenuto che "nella situazione democratico-pluralista possa giustificarne ed affermarne stabilmente la superiore prescrittività" ». V. anche M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, V, Torino 2012, 251, e C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996.

⁷⁰ [Corte cost. 26 febbraio 2010, n. 80](#), che dichiara l'illegittimità parziale dell'art. 2, comma 413, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria del 2008), nella parte in cui condiziona l'esercizio del diritto all'istruzione dei disabili alla compatibilità con il bilancio dello Stato, qualifica tale diritto come diritto soggettivo fondamentale, la cui fruizione deve essere assicurata attraverso «*misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione*». V. al riguardo M.R. MAGNOTTA, *L'attuazione "condizionata" del diritto all'istruzione del diversamente abile, sotto il profilo dello standard di tutela assicurato dalla Corte costituzionale e dal giudice amministrativo*, in P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti (a cura di), *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, Torino 2012, 534 ss.

⁷¹ Punto 4 del Cons. dir. della [sent. n. 80 del 2010](#).

⁷² [Corte cost. 22 novembre 2002, n. 467](#), che dichiara l'illegittimità dell'art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289, («*Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 23 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi*»), nella parte in cui non prevede che l'indennità mensile di frequenza sia concessa anche ai minori che frequentano l'asilo nido.

⁷³ [Corte cost. 8 giugno 1987, n. 215](#), con nota di R. BELLI, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giur. cost.*, 1987, 1629 ss., che stabilisce che lo Stato non è più solo facoltizzato, ma è obbligato ad assicurare ai portatori di handicaps la frequenza alle scuole medie superiori. Con tale decisione, definita una «svolta epocale» da F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano 2001, 251, l'integrazione del disabile viene ad essere oggetto di un diritto a prestazione e non più di una generica possibilità, come osserva A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 20. C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, 3065 ss., segnala in tale decisione il richiamo all'art. 3, comma 2, Cost. e, quindi, al dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di fatto, oltre al consueto riferimento agli artt. 34 comma 3 e 38 comma 3 Cost.

⁷⁴ Punto 6 del Cons. dir. della [sent. n. 215 del 1987](#).

Non a caso i giudici costituzionali precisavano che «*onde garantire l'effettività del diritto all'educazione (...) di minorati ed invalidi- e quindi dei portatori di handicaps- lo stesso art. 38 dispone, al quarto comma, che ai compiti a ciò inerenti debbano provvedere "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato". Ciò, per un verso, evidenzia la doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione anche superiore: dimostrando, tra l'altro, che è attraverso questi strumenti, e non col sacrificio di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico*»⁷⁵.

Seppure il ragionevole bilanciamento tra disponibilità finanziarie e garanzie dei diritti fondamentali spetti al legislatore, salvo il controllo della Corte, ciò non vuol dire, però, che i principi di economicità debbano necessariamente prevalere sugli altri, ma solo che occorre un bilanciamento calibrato di volta in volta sul caso in esame, di modo che i vincoli di bilancio siano comunque presi in considerazione, ma senza essere destinati al primato assoluto⁷⁶, in una sorta di gerarchia *mobile* dettata dal caso concreto⁷⁷.

Emblematica di tale ragionevole bilanciamento è la nota decisione sul «*caso Ilva*»⁷⁸, un *hard case* in cui l'emergenza ambientale e quella occupazionale a livello locale sono entrate in rotta di collisione nell'ambito della più vasta e generale emergenza economica dell'intero paese.

Nella specie, la Corte «*salva*» la disciplina censurata in quanto realizza «*un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art.32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art.4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso*»⁷⁹.

⁷⁵ Punto 8 del Cons. dir. della [sent. n. 215 del 1987](#).

⁷⁶ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti sociali*, cit., 14 «I principi di efficienza e di economicità, dunque, non prevalgono *necessariamente* sugli altri, così che il rigetto (NDR: della *quaestio legitimitatis*) non deriva da una predeterminazione del quadro di prevalenza-soccombenza dei principi costituzionali in gioco che assegni comunque la vittoria all'equilibrio finanziario, ma da una valutazione calibrata sul caso di specie, nella quale il "fattore crisi" entra, naturalmente, ma *non preorienta la soluzione*».

⁷⁷ Sul bilanciamento come metodo per dar vita ad una gerarchia "mobile" R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano 1992, 230. Secondo F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli 2007, 34, il bilanciamento della Corte costituzionale «consiste in un giudizio che, caso per caso, dispone i principi costituzionali in una sorta di gerarchia mobile, per cui un principio è anteposto ad un altro per la soluzione del caso di specie». Anche per A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, III ed., Padova 2003, 140 ss., il bilanciamento tra le esigenze di spesa e l'esercizio dei diritti sociali non può essere risolto in astratto, ma va valutato caso per caso.

⁷⁸ [Corte cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85](#), con cui la Corte dichiara legittimi gli artt. 1 e 3 del decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, che consente la continuazione dell'esercizio delle attività lavorative nelle more dell'esecuzione di opere di risanamento ambientale nello stabilimento Ilva di Taranto, tenendo conto di tutti i diritti costituzionalmente protetti, senza che nessuno abbia una prevalenza assoluta sugli altri. V. al riguardo i commenti di V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2013; L. GENINATTI SATÈ, «*Caso Ilva*»: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 16 maggio 2013; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), n. 15/2013, nonché AA.VV., *Il caso Ilva davanti alla Corte costituzionale, in diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, a cui sia consentito rinviare. Sulla contrapposizione tra organi di indirizzo politico e la magistratura nei giudizi per conflitti di attribuzione E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011, 241 ss., che sottolinea come la causa maggiore dei conflitti attenga alla insindacabilità parlamentare ex art. 68, comma 1, Cost., su cui, se si vuole, E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli 2009.

⁷⁹ Punto 9 del Cons. dir. della [sent. n. 85/2013](#).

In tale occasione la Corte nega che nell'architettura costituzionale vi possa essere un valore che funga da architrave ed abbia necessariamente la prevalenza e/o il primato sugli altri⁸⁰, dando vita ad una «“rigida” gerarchia tra diritti fondamentali»⁸¹.

Secondo i giudici costituzionali, infatti, «*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...) La Costituzione italiana, come la altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi (...) Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato- dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo- secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*»⁸².

Negli ordinamenti pluralisti come il nostro, quindi, in caso di conflitto occorre ricercare la soluzione, che non si limiti a proteggere solo uno dei valori, con l'effetto di comprimere in modo insopportabile ed oltre ogni limite gli altri, ma consenta, avendo di mira gli artt.2 e 3 Cost., di rinvenire un ragionevole equilibrio tra le opposte esigenze ed i contrapposti principi⁸³.

Su tali posizioni è solita attestarsi anche la giurisprudenza amministrativa, che ribadisce la propria giurisdizione in tema di offerta formativa nei confronti degli studenti affetti da disabilità e riconosce il primato del loro diritto costituzionale all'istruzione sulle esigenze finanziarie e di bilancio⁸⁴.

Finanche la giurisprudenza contabile, che rappresenta il «giudice naturale del controllo della spesa pubblica», si è pronunciata con recenti arresti in tema di spese per il personale, ritenendo, ad esempio, non sussistere i presupposti dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori locali di un Comune, che aveva assunti nuovi insegnanti, nonostante il rapporto tra spese del personale e spese correnti superasse i limiti di legge. Nella specie, infatti, il Comune di Napoli aveva proceduto al reclutamento di personale a tempo determinato «*nella misura strettamente necessaria*» per soddisfare le esigenze di continuità dei servizi educativi della scuola dell'infanzia e degli asili nido comunali nel rispetto delle risorse finanziarie, nonostante il notevole disavanzo del conto di bilancio 2011.

In tale occasione, infatti, il Giudice contabile non ha esitato a mandare esenti da responsabilità gli amministratori locali, in quanto le norme sul contenimento della spesa pubblica non possono sacrificare la scuola e comprimere funzioni fondamentali come l'istruzione pubblica⁸⁵.

⁸⁰ Così M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva(n. 85/2013)*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2014.

⁸¹ Punto 9 della [sent. n. 85 del 2013](#).

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Per M. CARTABIA, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Atti della Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, svoltasi a Roma il 24-26 ottobre 2013, 10, «i diritti fondamentali non sono mai affermati in termini assoluti, ma fanno parte di un tessuto costituzionale complesso in cui altri diritti e altri interessi e beni costituzionalmente protetti possono legittimamente limitarne la portata. Nella Costituzione italiana, ogni diritto è sempre predicato assieme al suo limite». V. anche G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000, 333, e Id., *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma 2007, 286 ss., nonché L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, I, Milano 1997, 899 ss., e A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001, *passim*.

⁸⁴ Cons. St., Adunanza Plenaria n. 7 del 12 aprile 2016; T.A.R. Campania, sede di Napoli, Sez. IV, 12 ottobre 2016, n. 4706, confermata da ord. Cons. St., 26 gennaio 2017, n. 302.

⁸⁵ Procura contabile della Regione Campania, 24 maggio 2013, con nota di M. MORVILLO, *Un caso “di scuola”: la vicenda del Comune di Napoli, fra diritti e vincoli di bilancio*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2013.

V. altresì Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 28 maggio 2013, n. 139, e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 30 agosto 2008, n. 288. In ordine al c.d. premio di virtuosità per gli enti locali v. Corte cost. 20 marzo 2013, n. 46, con nota di E. FURNO, *La Corte*

4. *La Corte costituzionale tra vincoli di bilancio e diritti sociali: [la sentenza n. 275 del 16 dicembre 2016](#).*

Con la recente [sentenza n. 275 del 16 dicembre 2016](#)⁸⁶ la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul delicato nodo dei rapporti tra il principio dell'equilibrio finanziario, consacrato dal novellato art. 81 Cost. e destinato ad imporsi anche sull'autonomia finanziaria degli enti locali, e gli incompressibili diritti alle prestazioni sociali, tra cui rientra anche il diritto allo studio ed al servizio di trasporto scolastico dei disabili⁸⁷.

Accogliendo la *quaestio legitimitatis* sollevata in via incidentale dal T.A.R. per l'Abruzzo⁸⁸, investito della domanda con cui la Provincia di Pescara aveva chiesto alla Regione Abruzzo il pagamento del contributo, previsto dalla legge regionale 15 dicembre 1978, n. 78,⁸⁹ in misura pari al 50% delle spese sostenute per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti disabili (annualità 2006-2012), la Corte costituzionale ha ribadito la natura fondamentale del diritto allo studio dei disabili e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.6, comma 2-*bis*, della stessa legge regionale n. 78 del 1978, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15⁹⁰, nella parte in cui prevedeva tale contributo solo «*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa*», facendolo così dipendere da situazioni future ed incerte della gestione contabile regionale.

Nella specie, il giudice *a quo* lamentava che il mancato finanziamento del 50% da parte della Regione delle spese rendicontate dalla Provincia «*avrebbe determinato nel tempo un indebitamento tale da comportare una drastica riduzione dei servizi per gli studenti disabili, compromettendo l'erogazione dell'assistenza specialistica e dei servizi di trasporto*»⁹¹.

La Regione Abruzzo, dal canto suo, pur non contestando l'ammontare delle spese sostenute dall'amministrazione provinciale, replicava che, in virtù della norma della legge regionale censurata, il proprio obbligo di corrispondere il 50% di tali spese avrebbe trovato un limite nelle disponibilità finanziarie di bilancio.

Con tale decisione, il Giudice delle leggi, ritenuti assorbiti i profili di incostituzionalità sollevati in relazione all'art.10 Cost. ed all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁹², rinviene nella norma censurata la violazione del terzo e quarto comma dell'art. 38 Cost., che assicurano il diritto allo studio delle persone affette da disabilità, in quanto

costituzionale ed il patto di stabilità interno: un'occasione mancata per tracciare i confini del giudicato costituzionale?, in *Giur. cost.*, n. 3/2013.

⁸⁶ [Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275](#): cfr. i commenti di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, e di A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione dei disabili: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte cost. n. 275 del 2016* (in corso di pubblicazione su *Giur. cost.*, n. 6/2016).

⁸⁷ V. la legge 5 febbraio 1992, n. 104, («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»), pubblicata sulla *G.U.*, Serie generale n. 39 del 17 febbraio 1992.

⁸⁸ Ordinanza del T.A.R. per l'Abruzzo, sede di Pescara, n. 123 del 19 marzo 2014, pubblicata nella *G.U.*, n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2014.

⁸⁹ Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, recante «Interventi per l'attuazione del diritto allo studio».

⁹⁰ Legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2004».

⁹¹ In particolare, secondo il T.A.R. rimettente, «*l'effettività del diritto allo studio degli studenti disabili, previsto dalla Costituzione, viene viceversa rimessa dalla legge regionale n. 78 del 1978 ad arbitrari stanziamenti di bilancio di anno in anno decisi dall'Ente territoriale*» (pag. 7 dell'ordinanza).

⁹² Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

«l'indeterminatezza del finanziamento determina un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale»⁹³.

Secondo la Corte, «tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto», non potendo essere condivisa la tesi regionale, secondo cui ogni diritto, «anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbono essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili»⁹⁴.

La Consulta, nel difficile bilanciamento tra il principio dell'equilibrio finanziario e la tutela costituzionale dei diritti incomprimibili, privilegia questi ultimi, statuendo che «il rilievo costituzionale del diritto in oggetto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio»⁹⁵.

Preme, infatti, ai giudici costituzionali sottolineare che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, tale potere discrezionale non è illimitato, ma «trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»⁹⁶.

Ed è proprio il livello essenziale delle prestazioni dovute che, se da un lato viene salvaguardato dalla legge regionale, allocando risorse nel bilancio per tale diritto fondamentale, dall'altro, poi, risulta in concreto «vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente»⁹⁷.

Né, tanto meno, aggiunge la Corte, può sostenersi la tesi, secondo cui, ove la disposizione censurata «non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria»⁹⁸.

In disparte il rilievo che «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»⁹⁹, risulta «di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice»¹⁰⁰, in quanto devono essere i diritti sociali di prestazione a prevalere sulle esigenze di bilancio e non viceversa.

E ciò a prescindere nel caso in esame dalla «genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri»¹⁰¹, in modo da lasciare la garanzia dei diritti fondamentali «al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno»¹⁰².

Dalla motivazione della decisione possono trarsi, in relazione al difficile equilibrio tra il regime di *austerità* e lo Stato sociale, due diversi spunti costruttivi: da un lato, il riconoscimento di un livello minimo ed essenziale del diritto a prestazioni riconducibili ai diritti sociali¹⁰³, insensibile alle

⁹³ Punto 9 del Cons. dir. della [sent. n. 275/2016](#).

⁹⁴ Punto 7 del Cons. dir. della [sent. n. 275/2016](#).

⁹⁵ Così A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo...*, cit., 2.

⁹⁶ Punto 10 del Cons. dir.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Punto 11 del Cons. dir.

⁹⁹ Punto 11 del Cons. dir.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Punto 13 del Cons. dir.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 117, comma 2, lett. m), *Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 155 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, (a cura di F. Angelini E M.

esigenze di bilancio e non finanziariamente condizionato¹⁰⁴, con la storica affermazione, quanto all'art. 81 Cost., che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹⁰⁵; dall'altro, la conferma del sindacato di costituzionalità sulle leggi di approvazione del bilancio¹⁰⁶ e sulle relative scelte allocative delle risorse, peraltro già riconosciuto per il passato¹⁰⁷, dato che «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»¹⁰⁸.

In disparte il rilievo che i giudici costituzionali rinvennero il *vulnus* nella «incertezza» e nella «indeterminatezza» del finanziamento in quanto la norma censurata non ne precisa l'ammontare all'interno delle generiche poste del bilancio di previsione, «la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio»¹⁰⁹, resta comunque la «concorrente» affermazione del primato dei diritti sociali sul principio, di pari rilievo costituzionale, del pareggio di bilancio, che, nel conflitto degli opposti interessi, diviene recessivo.

La Corte, per assicurare il pieno e non parziale rimborso delle spese sostenute per il trasporto scolastico dei disabili, dà una lettura costituzionalmente orientata della norma impugnata, facendo prevalere, a fronte del principio del pareggio di bilancio ex art. 81 Cost. nuova formulazione, la garanzia dei diritti sociali della persona umana, anch'essi costituzionalmente garantiti¹¹⁰.

Benvenuti), Napoli 2012, 83 ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (curr.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza* (atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Trapani l'8 e il 9 giugno 2012), Napoli, 2013 (e in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/05/TruccoDEF.pdf>).

¹⁰⁴ L'espressione «diritti finanziariamente condizionati» «si deve a F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni 80*, in AA.VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990, 30-31, secondo cui «i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi».

¹⁰⁵ Punto 11 del Cons. dir.

¹⁰⁶ Per A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 87, deve ritenersi sindacabile anche una legge c.d. «meramente formale» «, un atto, cioè, che risponde al modello del procedimento legislativo ma privo di contenuti normativi quale può essere una legge di bilancio. Per G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino 2015, 131, la soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost. nella sua previgente formulazione («Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese») da parte della riforma cost. n. 1 del 2012 ha reso sostanziale la legge di bilancio. La tesi della qualificazione della legge di bilancio come «legge meramente formale», priva di forza attiva ed assimilabile ad un atto amministrativo, siccome non abilitata a modificare la legge su cui si fondano le previsioni di entrata e di spesa contenute nel bilancio, è assai controversa. V. al riguardo le osservazioni di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 654 ss., A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 117 ss., e di N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 47 ss. Occorre ricordare come sul punto divergono anche altri ordinamenti come quello tedesco e quello francese: ad esempio, per il primo, il bilancio costituisce una tipica legge formale, mentre, per la scuola francese, la legge di bilancio ha valore sostanziale in quanto proroga di anno in anno le precedenti leggi finanziarie. In dottrina, R. GNEIST, *Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands*, Berlino 1867, trad. It. di R. Bonghi, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, Firenze 1889, e Id., *Budget und Gesetz*, Berlino 1879; P. LABAND, *Staatsrecht*, 1883; G. JELLINEK, *Legge e decreto*, trad. it., Milano 1997; P. DE MARCE, *Le controle des finances en France et à l'étranger*, Paris 1928.

¹⁰⁷ [Corte cost. 25 maggio 1990, n. 260](#): «il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali» (punto 3 del Cons. dir.).

¹⁰⁸ Punto 14 del Cons. dir.

¹⁰⁹ Punto 13 del Cons. dir.

¹¹⁰ Sul bilanciamento degli opposti valori R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, cit., 185 ss. In generale, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella*

Il *dictum* della Corte non è casuale perché è proprio la regola dell'equilibrio finanziario, imposta dall'art. 81 Cost. nuova formulazione anche agli enti territoriali, istituzionalmente erogatori di servizi sociali, ad entrare sempre più spesso in rotta di collisione con il soddisfacimento dei diritti sociali, che “costano” in quanto comportano forti implicazioni in termini di allocazione delle risorse disponibili¹¹¹.

Ora, se si intende che la Corte conclude il giudizio *de quo* con la determinazione di un ordine di precedenza in favore dei diritti sociali¹¹², il conseguente primato non può non imporsi anche agli organi dell'amministrazione ed allo stesso legislatore, che devono tenerne conto.

Così facendo, la Corte, nell'esercitare il proprio ruolo di guardiano della Costituzione, finisce con il divenire essa stessa «un attore che produce norme di diritto per via interpretativa, norme che vincolano i membri della comunità politica, cittadini ed organi dello Stato, altrettanto quanto le leggi, e che si impongono in linea di principio allo stesso organo legislativo»¹¹³.

Peraltro, già da tempo attenta dottrina segnala che, ove si bilancino esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali, le prime sono destinate a soccombere, potendosi tutt'al più praticare un *bilanciamento ineguale*¹¹⁴, salvo che il loro sacrificio implichi il parallelo sacrificio di altri (“controinteressati”) diritti fondamentali¹¹⁵, parimenti garantiti.

Bilanciamento ineguale vuol dire che il fine ultimo è costituito sempre dal soddisfacimento dei diritti della persona e non dall'efficienza economica, benché questa non possa essere sacrificata e compressa al di là di ogni ragionevole limite¹¹⁶.

Anche se nella [sentenza n. 275 del 2016](#) il richiamo all'art. 81 Cost. sembra essere frutto più di un *obiter dictum*¹¹⁷, che un portato del complessivo impianto motivazionale della decisione, la Corte ribadisce il primato, non offuscato dalla riforma costituzionale del 2012, dei diritti sociali sui vincoli di bilancio, rinforzando quella “scala di valori” da tenere presente quale «saldo parametro cui confrontare la scala di valori emergente dalla scelta operata dal legislatore»¹¹⁸.

giurisprudenza costituzionale, Milano 1992; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, 1997, I, 899 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, cit.; G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, vol. V, 4811 ss., e A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir., Annali*, 2008, vol. II, tomo II, 185 ss.

¹¹¹ Cfr. al riguardo E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino 1991, *passim*, ove propone l'adozione di sentenze redistributive delle risorse tra i destinatari in applicazione del principio di uguaglianza, fermo restando la loro entità come determinata dalle decisioni legislative di spesa.

¹¹² A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, cit., 197 «Il giudizio intorno al bilanciamento svolto dal legislatore non si conclude, come spesso si ritiene, mediante una decisione di composizione del conflitto secondo una soluzione di equilibrio, ma, almeno di regola, con la determinazione di un “ordine di precedenza”».

¹¹³ S. LIETO- P. PASQUINO, *Metamorfosi della giustizia costituzionale in Italia*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 351 ss., specie 377. V. anche S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Bologna 2008, *passim*.

¹¹⁴ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 79 ss., specie 100 «Certo, fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un *bilanciamento ineguale*, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)». Sostengono la non comparabilità dei diritti di prestazione e le esigenze di bilancio anche R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 109 ss., e C. PINELLI, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, cit., 269 ss.

¹¹⁵ Così M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 46-47.

¹¹⁶ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 101.

¹¹⁷ Punto 11 del Cons. dir. della sent. n. 275/2016 «*la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio(...) È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione*».

¹¹⁸ R. ROMBOLI, *Diritti fondamentali, tecniche di giudizio e valore delle disposizioni processuali*, in Id.(a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, cit., 151 ss., in part. 160, ove suggerisce che la Corte proceda ad un bilanciamento tra i diversi valori, non congiuntamente realizzabili, mediante un'adeguata motivazione,

Resta sullo sfondo la problematica del bilanciamento interno tra i diritti sociali o, comunque, tra i diritti sociali e gli altri diritti costituzionalmente garantiti, considerata la limitatezza delle risorse disponibili, in quanto ogni tutela, come nella specie quella del diritto all'istruzione ed all'assistenza scolastica del disabile, potrebbe "costare" in termini economici una minor tutela di altri diritti sociali della persona, o di altri diritti aventi pari dignità costituzionale, soprattutto in presenza di una certa rigidità delle poste del bilancio¹¹⁹.

5. Osservazioni conclusive.

Se i diritti sociali quali diritti fondamentali debbano necessariamente trovare soddisfazione, nonostante la contrazione delle risorse economiche pubbliche, almeno per quanto attiene i livelli essenziali fissati dalla legge, sembra potersi affermare, raccogliendo gli spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale, che il principio dell'equilibrio finanziario, uscito rafforzato dalla riforma dell'art. 81 Cost., è comunque soggetto ad un bilanciamento *ineguale* con i diritti sociali, con cui è destinato sempre più a collidere nei tempi attuali di erosione e crisi dell'intero sistema del *welfare State*.

Quindi, anche dopo la riforma dell'art. 81 Cost., occorre respingere la tesi, secondo cui la Corte è «tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio»¹²⁰.

Il rapporto tra diritti sociali e risorse finanziarie non può non tenere conto dell'ordine materiale dei valori costituzionali, del primato della persona umana e della sua dignità consacrato dall'art. 2 Cost., della natura fondamentale dei diritti sociali quali derivati dal principio di uguaglianza sostanziale e dal principio personalista che si compendia nel progetto del «pieno sviluppo della persona umana» ex art.3, secondo comma, Cost.¹²¹ ed, in generale, della giustizia sociale¹²², di cui è permeata l'intera Carta costituzionale.

Grazie all'apporto della giurisprudenza costituzionale ed all'utilizzo del paradigma della dignità umana e del pieno sviluppo della persona, si assiste al prevalere dei diritti sociali nel loro nucleo incompressibile anche a discapito della scarsità delle risorse finanziarie.

tale da poter «servire come indirizzo alla attività di bilanciamento tra i diversi valori costituzionali che il Parlamento è chiamato a svolgere allorché si appresta ad approvare una legge».

¹¹⁹ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, specie 13.

¹²⁰ Così, in relazione alla sent. n. 70 del 2015, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2015, 4.

¹²¹ Per C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011, 14 ss., la pienezza dello sviluppo della persona umana è il parametro espansivo per il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti deboli. Sul legame tra diritti sociali e l'art. 3, comma 2, Cost., v., *ex plurimis*, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001, 122 ss.

¹²² M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, Conferenza tenuta il 15 febbraio 2013 all'Università di Padova, all'indirizzo telematico www.unipd.it/scuolacostituzionale, 3, ricorda come la giustizia sociale sia un principio costituzionale supremo, di cui le forze politiche presenti nell'Assemblea costituente erano ben consapevoli «affermare l'esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale, equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento». Dello stesso Autore, v. *Appunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli 2011, vol. IV, 3163 ss., ove evidenzia come portato della giurisprudenza costituzionale l'affermazione della dignità quale fonte di nuovi diritti emergenti dall'evoluzione sociale.

Come puntualmente rilevato dalla dottrina, infatti, «non è compatibile con il disegno costituzionale “che alle fasce più deboli siano riconosciuti (...) dei diritti, che sono diritti fondamentali, solo e se quando le risorse disponibili, o la situazione economica lo consente”»¹²³.

Il che vuol dire per il legislatore il dover rendere effettivo e concreto l'esercizio dei diritti sociali anche ai soggetti privi delle necessarie risorse economiche, per garantire loro la realizzazione dei diritti fondamentali di prestazione, senza indebiti sacrifici in nome di una malintesa prevalenza di vincoli economico-finanziari.

Occorre, allora, escludere il primato dei vincoli finanziari, in modo da riaffermare lo statuto costituzionale dei diritti sociali contro le tendenze alla loro de-costituzionalizzazione¹²⁴, per rivalutare in concreto il principio di solidarietà collettiva, pilastro fondante della nostra democrazia¹²⁵, e la conseguente esigenza di tutela dei soggetti deboli.

In conclusione, l'affermazione giurisprudenziale che i diritti sociali devono poter trovare tutela nonostante stringenti vincoli economici, sia nazionali, sia comunitari, non sembra di poco conto in un periodo, qual è il nostro, caratterizzato da una sempre maggiore e paralizzante scarsità delle risorse finanziarie.

¹²³ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in [Costituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), n. 3/2015, 139.

¹²⁴ L'espressione è tratta da A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte cost. n. 275 del 2016*, cit., 1.

¹²⁵ Come rilevato puntualmente da A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano 2012, *passim*.