

## Seminario interdisciplinare *Ragionando sull'equilibrio di bilancio* – Replica agli interventi\*

GUIDO RIVOSACCHI\*\*

Partirei dalle stimolanti osservazioni di Chessa, Guella e Laze, che hanno toccato diversi aspetti di grande interesse quanto alla cornice del nostro dibattito odierno, e che mi consentono di riprendere il tema delle teorie economiche poste a fondamento della scelta di introdurre l'equilibrio di bilancio. Ciò anche per fornire qualche ulteriore spunto in merito alla questione, da più parti sollevata nel seminario odierno, se la Costituzione italiana accolga o meno una determinata teoria economica.

Gli studi dei costituzionalisti italiani, in particolare quelli di Massimo Luciani, hanno messo in rilievo come uno dei punti di forza della nostra Costituzione sia proprio quello di non accogliere una teoria economica, né tantomeno, in specifico riferimento all'art. 81 Cost., esprimere un vincolo di contenuto alle politiche di bilancio (al riguardo, basti richiamare alla mente, su tutti, gli studi di Valerio Onida e Antonio Brancasi). Sicché la Costituzione italiana non ha accolto alcun vincolo prescrittivo sull'equilibrio di bilancio, il quale – concordo con quanto osservato – non può ritenersi ontologicamente sovraordinato rispetto allo squilibrio o all'avanzo di bilancio.

Occorre inoltre ricordare che tutte le costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, e tra queste la nostra, esprimono significativi tentativi di “catturare” la sfera dell'economico da parte del diritto costituzionale, e segnano quindi il primato della Costituzione, e, nell'alveo dei principi fondamentali da essa posti, della politica.

Questa neutralità dell'originario art. 81 Cost. è quindi anzitutto funzionale ad assicurare all'indirizzo politico di maggioranza le scelte fondamentali di governo dell'economia e dei conti pubblici, garantendo, nel contempo, quella necessaria fluidità ai rapporti tra Governo e Parlamento nella decisione di bilancio, connaturata alla forma di governo parlamentare. Il che non significa, come opportunamente ricordava Omar Chessa, che la Costituzione non individui degli obiettivi idonei a incidere profondamente sulle scelte di governo dell'economia: basti pensare agli artt. 4 e 47 Cost., che esprimono una specifica tutela costituzionale in favore, rispettivamente, del lavoro e del risparmio.

E' al complesso di questi principi e valori costituzionali che si deve quindi guardare per comprendere gli effetti delle nuove regole di governo dei conti pubblici, nel quadro più ampio delle tendenze espresse dal diritto dell'Unione europea.

Per fare qualche esempio con riguardo alle vicende più recenti, partirei dalla direttiva 2014/59/UE (c.d. “*Bank Recovery and Resolution Directive*”) – in taluni suoi profili critici richiamata anche da Camilla Buzzacchi – che istituisce “un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento”. Questa direttiva interviene per fornire risposte alla crisi che ha visto, tra il 2008 e il 2014, un impressionante incremento dei costi per salvataggi di istituti di credito a carico degli Stati membri dell'Unione, pari a circa 800 miliardi di euro (anche se, in Italia, il sostegno pubblico alle banche è stato limitato, ammontando “soltanto” a 4 miliardi di prestiti, ormai rimborsati).

Guardando al quadro europeo, tutto ciò ha contribuito a determinare considerevoli incrementi del debito pubblico in molti Stati membri, e ad acuire, conseguentemente, le misure di austerità per evitare lo squilibrio dei bilanci pubblici.

La direttiva in parola, non troppo tempestivamente recepita nel nostro ordinamento con i decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015, riveste diversi aspetti di notevole interesse, introducendo, tra l'altro, un duplice ordine di misure: preventive, volte a prevenire le

---

\* Intervento al seminario interdisciplinare “Ragionando sull'equilibrio di bilancio- La riforma costituzionale del 2012 tra ideologie economiche, vincoli giuridici ed effettiva giustiziabilità”, organizzato dall'Università di Ferrara – Dipartimento di Giurisprudenza e svoltosi a Ferrara, il 1 febbraio 2016.

crisi bancarie, a cui ogni istituto di credito deve attenersi; successive, volte a introdurre strumenti di risoluzione delle crisi stesse.

Tra gli elementi di particolare rilievo posti dalla richiamata disciplina, bisogna sottolineare il principio per cui, al fine di limitare l'impatto sui bilanci degli Stati membri degli interventi per i salvataggi degli istituti di credito (c.d. *bail-out*), il finanziamento delle eventuali perdite deve essere assicurato dagli azionisti, obbligazionisti e creditori delle stesse banche (c.d. *bail-in*), secondo una gerarchia in base alla quale sono chiamati a risponderne anzitutto coloro i quali investono in strumenti finanziari più rischiosi.

Il *bail-in* consiste, in sostanza, nella riduzione dei diritti degli azionisti e dei creditori. L'istituto conferisce, quindi, all'autorità di risoluzione della crisi bancaria – nel nostro ordinamento la Banca d'Italia – il potere di disporre la svalutazione e la conversione di alcune passività dell'istituto sottoposto alla procedura, al fine di garantire l'assorbimento delle perdite.

Mi pare condivisibile la *ratio* della disciplina volta a responsabilizzare, da un lato, gli amministratori degli enti creditizi e delle imprese di investimento, al fine di evitare fenomeni di c.d. *moral hazard*, cioè che essi siano tentati dal sottostimare i rischi nella gestione del credito, consapevoli dell'eventuale intervento pubblico in caso di fallimento; e, dall'altro, gli azionisti e i creditori, chiamati ad esercitare un controllo responsabile sui propri investimenti e, in caso di crisi, a contribuire al finanziamento delle perdite.

Occorre, però, anzitutto osservare che il controllo responsabile degli investitori presuppone un obbligo di informazione che, come sappiamo, nel caso italiano si è rivelato, in molti casi, piuttosto carente, per usare un eufemismo.

Inoltre, venendo al punto maggiormente rilevante sul piano del diritto costituzionale e della riflessione odierna, permane l'interrogativo circa la compatibilità dell'istituto in parola con l'art. 47 Cost., nell'accezione richiamata stamane da Camilla.

Come è emerso anche dal dibattito odierno, l'art. 47 Cost. inquadra infatti il risparmio come valore, che deve essere permanentemente "incoraggiato" e "tutelato in tutte le sue forme", preordinando a questi fini l'azione del legislatore e stabilendo un raccordo sistematico tra raccolta del risparmio ed esercizio del credito (si vedano, tra le tante, le sentenze della Corte costituzionale n. 29 del 1975, n. 143 del 1982 e n. 143 del 1995).

Pertanto, non potrebbe essere in alcun modo pregiudicata la tutela c.d. soggettiva, legata alla posizione del risparmiatore.

E' pur vero, però, che i principi di concorrenza del diritto dell'Unione europea e l'introduzione della moneta unica hanno considerevolmente ampliato le possibilità di investimento all'interno della Comunità, prima, e dell'Unione, poi, incidendo in maniera significativa, specie nella fase più recente del processo di integrazione, sul richiamato quadro costituzionale.

Sotto questo profilo, la direttiva sulle crisi bancarie si colloca in linea di continuità rispetto alle linee evolutive del diritto dell'Unione europea, introducendo elementi di razionalizzazione nella gestione del credito, evitando forme di sovraesposizione irragionevole degli istituti bancari e soprattutto favorendo forme di risparmio consapevoli.

Nondimeno, il limite della disciplina recentemente introdotta potrebbe essere ravvisato nella incompleta tutela del risparmiatore "inconsapevole": obiettivo, quest'ultimo, desumibile dall'art. 47 Cost., che potrebbe essere chiamato a bilanciare l'introduzione del c.d. *bail-in*.

Aggiungo, scusandomi se mi trattengo forse troppo su questi aspetti, ma lo faccio perché è emersa la centralità anche dell'art. 47 Cost. nella nostra riflessione, che gli istituti recentemente introdotti dal diritto dell'Unione europea rispondono a una logica di salvataggio delle banche in base alla quale – schematizzando questioni assai complesse – potrebbe provocatoriamente ritenersi che il creditore viene sostanzialmente trasformato in debitore per ragioni a lui estranee, senza che sia consentita un'adeguata forma di tutela.

Non si tratterebbe certamente di mettere in discussione la ragionevolezza della disciplina introdotta dai decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015 con riguardo ai principi di risoluzione delle crisi bancarie, previsti dalla direttiva europea, e opportunamente volti – come ho detto – a scongiurare il rischio che gli amministratori delle banche siano tentati dall’assumere rischi inutili nella gestione del credito.

Nondimeno, potrebbe essere sollevato qualche dubbio circa la scelta del legislatore di sacrificare il diritto fondamentale di difesa del creditore.

Non è un caso che misure come la richiamata direttiva sulle crisi bancarie abbiano già determinato un clima sociale, politico e culturale particolarmente “reattivo” negli Stati membri dell’Unione europea.

Basti pensare, a tacer d’altro, alla sentenza della Corte costituzionale austriaca del 3 luglio 2015 (G.239/2014 UA. V14/2015 UA), che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge sulle misure di risanamento della *Hypo Alpe Adria Bank International AG* (*HaaSanG*). Quest’ultima, in attuazione della procedura prevista dalla direttiva europea, stabiliva la svalutazione delle obbligazioni subordinate e l’estinzione delle garanzie prestate in favore degli obbligazionisti stessi, con particolare riguardo alla garanzia fideiussoria prestata dal *Land* della Carinzia, con ciò violando – secondo la Corte austriaca – i fondamentali principi costituzionali posti a tutela del credito e del risparmio.

Infine, per chiudere sul punto, non mi sembra del tutto peregrino l’interrogativo circa la compatibilità della disciplina europea sulla gestione delle crisi bancarie con i principi di diritto posti dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, in relazione alla specifica tutela dei diritti di credito. Al riguardo, occorre infatti ricordare che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è particolarmente rigorosa nel garantire i diritti dei creditori, ripetutamente qualificati come diritti fondamentali, ai sensi dell’art. 1, Protocollo 1, CEDU (“Protezione della proprietà”), in quanto sussunti, appunto, nel diritto di proprietà (cfr., ad esempio, le pronunce *Pennino c. Italia* e *De Luca c. Italia* del 24 settembre 2013, commentate, tra l’altro, da Matteo De Nes). Alla stregua di questa giurisprudenza, potrebbe ritenersi non del tutto implausibile che la disciplina sul c.d. *bail-in* incida sui diritti di credito, essendo assimilabile, per quanto detto, a fenomeni di fatto espropriativi. Occorre però rilevare che questi ultimi potrebbero, sul versante opposto, ritenersi giustificati in ragione di prevalenti motivi di interesse generale. Inoltre, contrariamente ai precedenti richiamati, l’obbligazionista chiamato a rispondere in caso di crisi dell’istituto bancario non potrebbe vantare alcun credito liquido ed esigibile alla stregua di quelli tutelati dalla giurisprudenza della Corte EDU, a fronte di leggi statali che interferiscano su di essi.

Ben lungi dal rispondere agli interrogativi sollevati, mi limito soltanto a segnalare i nodi problematici di una disciplina – quella sulle crisi bancarie – che involge alla radice valori costituzionali come la tutela del risparmio, uno dei principi cardine delle norme costituzionali sul governo dell’economia. Tutto ciò suggerisce di muoversi con grande cautela, anche in relazione agli incerti presupposti del diritto positivo, che inducono a guardare con estrema attenzione le novità introdotte in riferimento sia ai parametri costituzionali, sia a quelli europei.

Tornando alla Costituzione italiana, e provando a “reagire” alle sollecitazioni emerse dal dibattito, è indubbio, come dicevamo, che l’art. 81 Cost., tanto nell’originaria, quanto nella rinnovata versione mantenga la sua “neutralità”, assicurando la libertà nella scelta dei mezzi rispetto al conseguimento degli obiettivi posti dalle norme costituzionali.

In effetti, tanto privilegiando l’approccio storico-soggettivo, quanto quello esegetico-testuale, quanto quello logico-sistematico, l’interpretazione dell’originario quadro costituzionale si connotava comunque per la distinzione tra il piano della legge di bilancio, da un lato, e quello delle legge tributarie e di spesa, dall’altro, finalizzati a perseguire rispettivamente l’interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche e gli specifici interessi di settore inerenti alla tutela dei diritti costituzionali, in un sistema di condizionamento reci-

proco tra i due livelli. Da un lato, la legge di bilancio non poteva modificare le altre leggi (il che non significava che fosse un atto meramente ricettizio, ma soltanto che poteva muoversi esclusivamente negli ambiti residuali non sufficientemente definiti dalla legislazione ordinaria); dall'altro, le normali leggi non dovevano pregiudicare gli equilibri stabiliti nel bilancio, né compromettere la competenza dei successivi bilanci a stabilirli (Brancasi). Questa mi pare la ricostruzione maggiormente pregnante che in larga parte discende dal contributo fornito in dottrina da Valerio Onida e da Antonio Brancasi e che ci consente di riconoscere, come ricordava Laze, che quelli richiamati sono piani distinti, i quali perseguono interessi diversi (da contemperare): il bilancio è il luogo dell'equilibrio, le altre leggi sono gli strumenti di tutela dei diritti costituzionali, preordinate alla realizzazione dei grandi obiettivi (artt. 4 e 47 Cost.), efficacemente richiamati da Omar.

Ora, nella fase antecedente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, fra questi due piani sussisteva un condizionamento reciproco, determinato dal rapporto intercorrente tra terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., nel senso che il bilancio era il luogo dell'equilibrio (che non poteva essere pregiudicato dalle altre leggi) e le altre leggi erano il luogo in cui si perseguiva la tutela dei diritti costituzionali (che non poteva essere pregiudicata dal bilancio).

Non per questo, però, la legge di bilancio poteva ritenersi una legge meramente formale (tesi che aveva comunque un senso, soprattutto sul piano della trasparenza e della controllabilità dei conti da parte del Parlamento), anzitutto perché la teoria formale-sostanziale non era più compatibile con un ordinamento a Costituzione rigida, che viene a conformare i contenuti e la forza attiva e passiva di ogni fonte di rango primario, e, in secondo luogo, per la semplice considerazione che il bilancio aveva già assunto un contenuto piuttosto articolato, essendo in esso contenuti capitoli di spesa non sorretti "a monte" da autonome leggi di spesa (come in più occasioni osservato, ad esempio, da Nicola Lupo). In altre parole, anche nell'originario quadro costituzionale, il bilancio era già atto di spesa, in quanto strumento di realizzazione di politiche pubbliche, e necessitava pertanto di adeguata copertura, come ha poi affermato con chiarezza la Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2012.

Sicché quando, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, viene soppresso il terzo comma dell'art. 81 Cost., finisce per venire meno il reciproco condizionamento tra i due piani. Ne consegue che il limite alla legge di bilancio andrebbe in qualche modo ricostruito in maniera meglio definita di quanto abbia fatto la legge rinforzata, altrimenti il sistema non può che andare necessariamente nel senso della prevalenza dell'interesse finanziario (e quindi soltanto dell'equilibrio) sugli altri interessi costituzionalmente rilevanti. Quindi condivido appieno i rischi paventati oggi da Laze con riguardo alla soppressione del terzo comma dell'art. 81 Cost.

Chiara Bergonzini stamane si riferiva proprio a talune di queste carenze della legge n. 243 del 2012: basti pensare ai profili inerenti, da un lato, alla determinazione del contenuto della legge di bilancio, e, dall'altro, ai tempi di attuazione della riforma stessa.

Occorre quindi aggiungere che dovrebbe essere la legge n. 243 del 2012 ad assicurare i limiti al contenuto della legge di bilancio, tenendo conto che si tratta di una legge rinforzata, se non "organica", quale fonte distinta tanto dalle leggi costituzionali, quanto da quelle ordinarie, secondo la tesi avanzata da Nicola Lupo, e quindi idonea a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e ad integrare il parametro nel giudizio di costituzionalità (e, ancora prima, nel controllo da parte del Presidente della Repubblica). Al riguardo, anche Gino Scaccia, tra gli altri, ha insistito molto sul fatto che ci troviamo di fronte a una "norma sulla normazione", riprendendo, in particolare, le categorie di Modugno, e quindi a una meta-norma dotata di una prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale sulla legge di bilancio, idonea a imporle contenuto e limiti.

Questa conclusione è già stata confermata dalla giurisprudenza costituzionale: nella sentenza n. 88 del 2014, ad esempio, la Corte afferma che la legge rinforzata può essere oggetto e, nel contempo, parametro nel giudizio di costituzionalità, perché essa è idonea ad imporre alle autonomie speciali i limiti all'indebitamento, la cui disciplina è espressamente riservata all'ambito di competenza della legge rinforzata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

E' quindi nella legge rinforzata che dovrebbero ora albergare i limiti e i raccordi tra il piano della legge di bilancio e quello delle leggi di spesa, risolvendo i problemi richiamati anche nel nostro dibattito. Ci si sarebbe pertanto aspettati che la legge rinforzata determinasse una puntuale definizione dei contenuti della legge di bilancio, venuta meno quella distinzione (connessa alle reciproche limitazioni) tra i due piani, che passava per il rapporto tra terzo e quarto comma dell'originario art. 81 Cost., onde scongiurare il rischio che prevalga l'interesse finanziario e che sia conseguentemente pregiudicata la garanzia dell'esigibilità di prestazioni finanziarie vantate nei confronti dell'amministrazione. Questo, invece, non è ancora compiutamente accaduto, sia per le lacune della legge n. 243 del 2012, sia per i rinvii circa la determinazione del contenuto della legge di bilancio. E' bene rilevare che il nodo di una puntuale determinazione, in positivo, dei contenuti della legge di bilancio è l'unico strumento di presidio di quelle garanzie che nel vecchio quadro costituzionale erano assolte dalla limitazione operata dalle leggi di spesa sulla legge di bilancio, in quanto funzionali alla tutela dei diritti costituzionali.

Altro punto toccato dai numerosi interventi di oggi pomeriggio è quello relativo al valore dell'equilibrio, inteso come scelta costituzionale, realizzato nella legge costituzionale n. 1 del 2012.

Pur con tutti i limiti e i profili problematici che sono emersi, occorre riconoscere il significato della natura costituzionale della regola dell'equilibrio e quello che comporta anche sugli enti territoriali, anche se, come era opportunamente rilevato da Guella, negli Stati federali sono gli Stati membri ad essere assoggettati al vincolo del pareggio e non già la Federazione; sicché, nel nostro ordinamento, guardando ai rapporti tra Stato e autonomie, l'impressione è che l'equilibrio di bilancio sia stato introdotto per comprimere l'autonomia di spesa degli enti territoriali piuttosto che in una più ampia prospettiva di ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia. Come dicevamo anche stamane, non ha molto senso, in uno Stato regionale, imporre la regola del pareggio, o addirittura dell'avanzo, agli enti territoriali, se non in funzione di "mero" coordinamento della finanza pubblica.

E' poi difficile riconoscere la natura "costituzionale" della regola dell'equilibrio anche guardando alla costruzione europea mediante le categorie, ad esempio, della c.d. costituzione composita dell'Unione, in cui la "parte nazionale" dovrebbe compensare il *deficit* di democraticità o, come oggi si usa dire, la disconnessione democratica nel processo di integrazione. Infatti, come sottolineava Omar, dal momento che l'Unione europea non è uno Stato federale, ed anzi è dotata di un bilancio assai esiguo, che dipende in larghissima misura dai contributi degli Stati membri, è molto difficile che siano assicurate le tre funzioni normalmente assolte dai bilanci pubblici: allocative, redistributive e di stabilizzazione economica (secondo la nota tripartizione di Musgrave). In particolare, è molto difficile che la terza funzione, volta ad attenuare le asperità dei cicli economici, e, quindi, a consentire l'utilizzo della politica di bilancio in senso anticongiunturale, possa essere garantita dal livello di governo europeo.

Riprendendo rapidamente gli altri temi toccati dagli interventi odierni, con riguardo alle modalità di determinazione dell'equilibrio, a me pare che il richiamo all'obiettivo a medio termine, e quindi il relativo percorso di individuazione, sia sufficientemente differenziato da Stato a Stato, e da questo punto di vista garantisca una certa elasticità. Condivido invece le critiche espresse sull'*output gap*, quale differenza tra il prodotto interno lordo effettivo e quello potenziale, che rischia di irrigidire troppo il meccanismo di determinazione

del vincolo. Non so, però, quanto questo dipenda dagli automatismi richiamati nel dibattito o sia piuttosto riconducibile a un sistema in cui gli Stati membri dell'Unione, e in particolare quelli soggetti all'Eurozona, hanno adottato *fiscal rules*, tra l'altro, come il *Fiscal Compact*, spesso al di fuori del diritto dell'Unione, così determinando ulteriori cessioni di sovranità non sempre raccordabili con la stessa idea di costituzione composita. Intendo dire che le nostre difficoltà non nascono tanto dall'inasprimento del vincolo di bilancio, ma dal fatto che analoghi vincoli e percorsi di rientro sono stati adottati dagli altri Stati: è questo che limita e impedisce politiche keynesiane.

Quanto al riparto degli oneri finanziari all'interno degli Stati membri e, in particolare, all'interno dello Stato regionale italiano, a me sembra che imponga agli enti territoriali vincoli di bilancio e politiche restrittive non sia funzionale agli obiettivi di crescita. Insisterei quindi, come faceva anche Omar, sulla necessità di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica soprattutto mediante la crescita del PIL, ricordando, cioè, l'importanza del "denominatore", come sostiene, a più riprese, anche Camilla nel suo ultimo studio monografico.

A fronte di tutto questo, si è invece prevalentemente insistito sul vincolo di bilancio e sulle modalità di riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo, e ciò rischia di allontanare gli investimenti e la crescita. Si comprende bene che tutto ciò è funzionale ad assicurare quegli obiettivi di finanza pubblica di cui il Governo è responsabile in sede europea. Di qui discende la necessità di individuare regole di riparto degli oneri finanziari.

Sotto questo profilo, si spiega anche la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, con riguardo, altresì, alla ribadita differenziazione tra regioni a statuto ordinario e autonomie speciali nel concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Dicevo stamane che la legge costituzionale n. 1 del 2012 si applica ormai pacificamente anche alle autonomie speciali, quantomeno, stando alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi due anni, per l'ambito di competenza riservato alla legge rinforzata (sentenza n. 88 del 2014).

Occorre però riconoscere che l'art. 9 della legge n. 243 del 2012, ad esempio, laddove pone obiettivi ulteriori di finanza pubblica per le autonomie speciali, è l'unica norma contenuta nella legge rinforzata che prevede un'apposita clausola di salvaguardia. Quindi sussiste ancora una distinzione netta tra regioni a statuto ordinario e autonomie speciali nel modo attraverso cui gli enti territoriali concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Nessuno può metterla in discussione, perché essa gode di una espressa copertura costituzionale. Nondimeno, nel momento in cui il Parlamento sta approvando una riforma costituzionale complessiva del Titolo V e del sistema delle autonomie, e devono essere conseguiti gli obiettivi di finanza pubblica posti in sede europea non è un caso che, nella giurisprudenza del 2015, ci troviamo di fronte ad affermazioni "pesanti" della Corte sul necessario contributo delle autonomie speciali al governo dei conti pubblici.

Anzitutto, la stessa giurisprudenza costituzionale sugli accordi finanziari di cui parlavamo stamane, afferma con chiarezza che "l'accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di *solidarietà* politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., di unitarietà della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato" (sentenza n. 19 del 2015; nello stesso senso, v. anche la sentenza n. 155 del 2015).

In secondo luogo, anche nella giurisprudenza sulle c.d. clausole di salvaguardia contenute nelle leggi di stabilità e nei decreti-legge di governo dei conti pubblici, volte ad assicurare l'applicazione del vincolo di bilancio alle autonomie speciali soltanto conformemente agli statuti e alle norme di attuazione, la Corte sta mutando orientamento, in parte

motiva, pur tenendo fermo il dispositivo di infondatezza delle questioni promosse dalle autonomie speciali in relazione alle norme di governo dei conti pubblici a cui si riferiscono le clausole stesse.

Nella recente sentenza n. 141 del 2015, ad esempio, la Corte ha affermato la necessità che “in un momento difficile per la finanza pubblica, l’attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa”; sicché “non si vede perché solo i cittadini delle regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali”.

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni ha affermato che le autonomie speciali devono assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica per garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse (*ex plurimis*, le sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006), tanto più alla luce dei rinnovati vincoli posti dal diritto dell’Unione europea al governo dei conti pubblici (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013; n. 39 e n. 88 del 2014; n. 19 e n. 155 del 2015).

Che l’autonomia, ordinaria e speciale, debba essere responsabile è poi concetto fatto proprio dalla Corte nella giurisprudenza, a mio parere assolutamente condivisibile, che limita quella che potremmo definire la “chiamata in solidarietà interregionale”. Alludo a quelle sentenze che, ad esempio, hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni statali volte ad accollare alla generalità delle regioni oneri finanziari derivanti da piani di sostegno destinati soltanto ad alcune di esse (v. la sentenza n. 176 del 2012, che dichiara costituzionalmente illegittimi oneri aggiuntivi imposti a tutte le regioni e derivanti dal conseguimento di determinati obiettivi di coesione e dall’attuazione delle finalità del Piano per il Sud). E’ auspicabile che si consolidi questo orientamento, superando quella criticabile giurisprudenza – come diceva stamane Roberto Bin – che negava l’interesse a ricorrere delle regioni contro leggi statali volte a sanare i bilanci di altre regioni.

Altri rilevanti spunti emersi dal dibattito odierno riguardano il tema delle generazioni future, su cui non voglio aggiungere molto, confessando di stare un po’ più dalla parte dei “cattivi”, nel senso che credo si debba partire anzitutto dal rafforzamento dei doveri delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future. Il che non significa negare, in radice, la possibilità di instaurare forme di responsabilità giuridica intergenerazionale, come è emerso negli studi anche dei costituzionalisti italiani (penso, in particolare, a quelli di Raffaele Bifulco).

Mi sembra però che, nella perdurante crisi economico-finanziaria, sia anzitutto necessario evitare ogni richiamo ai diritti delle generazioni future per comprimere ulteriormente la tutela di quelle presenti, e direi che Tania Abbate, nel suo intervento, ha colto molto bene gli aspetti un po’ scivolosi della questione, spesso evocata in questa equivoca prospettiva.

Ancora una considerazione conclusiva sulle sentenze “che costano”, perché, con la giustiziabilità dei nuovi parametri sull’equilibrio, è nel relativo giudizio di bilanciamento che maggiormente si esprime il ruolo della Corte costituzionale come organo di chiusura del sistema.

Oggi abbiamo visto come il Giudice delle leggi sia infatti chiamato ad assicurare il controllo sul rispetto della regola dell’equilibrio sul piano sia dei rapporti tra Governo e Parlamento, sia delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo, stante, tra l’altro, l’ormai pacifica sindacabilità delle leggi di bilancio, statali e regionali.

Stando ai rinnovati parametri costituzionali, la Corte deve soprattutto oggi “regolare” l’ingresso dell’art. 81 Cost. nel giudizio di bilanciamento. E’ proprio nell’esercizio di queste delicate funzioni che, a volte, gli orientamenti possono sembrare molto più lontani di quanto non lo siano effettivamente. Faccio soltanto un esempio conclusivo, riprendendo le sentenze n. 10 e n. 70 del 2015, più volte menzionate nel dibattito odierno.

Con riguardo alla sentenza n. 70 del 2015, anche a prescindere da ogni valutazione circa la rispondenza a determinati obiettivi di giustizia sociale del taglio dei trattamenti pensionistici disposto dalla norma censurata, occorre ricordare che il blocco della rivalutazione degli stessi era limitato soltanto a un biennio, sicché la Corte non avrebbe potuto differire nel tempo gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, come aveva invece fatto nel caso della sentenza n. 10 del 2015. Non sappiamo se, altrimenti, l'avrebbe fatto.

Non sempre gli orientamenti del Giudice costituzionale sono così lontani, come talvolta può apparentemente sembrare.

\*\* Ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza, Palermo Lumsa.

Forum di Quaderni Costituzionali