

Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*

GUIDO RIVOSACCHI**

Il tema di cui oggi ci stiamo occupando è molto vasto. Ragionare sull'equilibrio di bilancio, per riprendere il titolo del nostro seminario, inevitabilmente comporta la necessità di toccare diversi istituti e affrontare molteplici temi non soltanto di diritto costituzionale: lo dimostra appieno l'approccio interdisciplinare opportunamente privilegiato nell'incontro odierno.

Ciò comporta, tra l'altro, che debbano essere fatte necessariamente delle scelte, principalmente orientate a porre in rilievo le questioni che potrebbero essere di maggior interesse ai fini della nostra riflessione. Cercherò, pertanto, di tracciare un quadro introduttivo – e in questo sono agevolato dalla ricostruzione che ha già fatto Camilla Buzzacchi, a partire dall'analisi dei vincoli europei al governo dei conti pubblici, nella quale in larga parte mi riconosco – muovendo dal contesto in cui è stato introdotto l'equilibrio di bilancio negli artt. 81 e 97 Cost., per poi svolgere qualche riflessione sulla sua giustiziabilità in riferimento alle norme costituzionali originarie e a quelle vigenti.

Occorre infatti ricordare, che la legge costituzionale n. 1 del 2012, pur essendo stata approvata rapidamente dalle Camere, non “piove” così dal cielo, ma è intervenuta in un contesto in cui si erano già prodotte profonde torsioni sul piano dei rapporti sia tra Governo e Parlamento, con riguardo alla decisione di bilancio, sia tra Stato e autonomie territoriali, nel tentativo di incrementare il contributo di queste ultime al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Né occorre trascurare – sempre tra gli elementi decisivi nella determinazione degli scenari in cui è stata introdotta la regola dell'equilibrio – il ruolo della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo quinquennio. Quest'ultima, infatti, già nella fase antecedente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, ha interpretato in maniera particolarmente incisiva il vincolo di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica.

In effetti, stando all'originario art. 81 Cost., l'unica regola prescrittiva vigente era costituita dall'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, peraltro, come osservato di recente anche da Gino Scaccia, quantomeno in una lunga fase della storia della Repubblica, di non facile giustiziabilità.

Da più parti, tra l'altro, si dubitava che le leggi di bilancio potessero essere sindacate dalla Corte costituzionale.

Nondimeno, negli ultimi anni, direi a partire dalla sentenza n. 70 del 2012, il Giudice delle leggi ha fornito un'interpretazione rigorosa del vincolo di bilancio, quando ancora la regola dell'equilibrio non trovava applicazione (ricordo che le disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012 si applicano, secondo quanto espressamente previsto dal suo art. 6, dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, e cioè dal 1° gennaio 2014).

Tale orientamento è stato confermato anche nella, invero non sempre lineare, fase di attuazione della legge costituzionale: la legge rinforzata, n. 243 del 2012, pospone nel tempo l'attuazione di alcuni Capi della disciplina in essa contenuta. Si pensi soltanto alla determinazione del contenuto della legge di bilancio, e alla sua unificazione alla legge di stabilità, che è stata ulteriormente rinviata – secondo l'orientamento manifestato dalle Commissioni parlamentari bilancio di Camera e Senato in sede di indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (documento conclusivo del 10 novembre 2015) – a un ulteriore intervento del legislatore, il quale dovrà intervenire entro quest'anno, probabilmente in occasione dell'approvazione della prossima legge

* Relazione 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.

di bilancio. Viene quindi ulteriormente rinviato il termine entro cui si sarebbe dovuto dare attuazione a uno dei profili maggiormente rilevanti della riforma, già prorogato da una legge ordinaria rispetto a quanto previsto da una fonte costituzionale.

Richiamo questi aspetti soltanto per fare un rapido cenno ai diversi problemi attuativi ancora irrisolti nell'ambito di questo ampio processo di riforma messo in moto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In tale contesto, a partire dal 2012, la Corte costituzionale ha giocato un po' d'anticipo sul legislatore costituzionale nel fornire un'interpretazione rigorosa del vincolo di bilancio, in particolare in riferimento al "vecchio" parametro, l'unico allora disponibile: l'originario quarto comma dell'art. 81 Cost.

Nei giudizi, ad esempio, definiti dalle sentenze in materia di finanza pubblica appena richiamate, che erano opportunamente poste in rilievo da Roberto Bin, il parametro evocato è sempre quello originario. Quindi noi stiamo ragionando su una giurisprudenza costituzionale che si è in larga parte formata, anche nel 2015, in relazione all'originario art. 81 Cost., salvo gli ultimi ricorsi, di cui magari possiamo parlare.

E' quindi soprattutto attraverso questa giurisprudenza costituzionale che si è consolidata un'interpretazione incisiva del vincolo di bilancio sul piano dei rapporti sia tra Governo e Parlamento, con riguardo alle torsioni ben prese in esame da Chiara Bergonzini nel suo ultimo studio monografico, sia tra lo Stato e le autonomie territoriali, come diceva poc'anzi anche Camilla. Quello tra Stato e autonomie territoriali è un versante già da tempo centrale con riguardo al coordinamento della finanza pubblica, perché il peso sostanziale delle manovre degli ultimi anni – che hanno accompagnato e spesso anticipato l'introduzione della regola dell'equilibrio – è stato largamente sostenuto dagli enti territoriali.

Vorrei quindi anzitutto soffermarmi su questi due aspetti – da un lato, il rapporto tra Governo e Parlamento alla luce dei vincoli europei e, dall'altro, il rapporto tra Stato e autonomie territoriali – per svolgere poi qualche considerazione sulla determinazione della regola dell'equilibrio e sulla sua giustiziabilità, e concludere con qualche spunto su come quest'ultima potrebbe mutare in riferimento ai rinnovati parametri costituzionali.

È già stato richiamato il quadro di riferimento, costituito dal diritto dell'Unione europea o, comunque, dalla dimensione sovranazionale, in cui non può non collocarsi la nostra riflessione: esso ha fornito una periodicamente rinnovata interpretazione del vincolo di bilancio, tutt'altro che stabile nel tempo. Basti richiamare alla mente le diverse "versioni" dei vincoli europei al governo dei conti pubblici che si sono susseguite, a far data dall'entrata in vigore del Trattato di *Maastricht* sino ad oggi: dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi; alle regole poste dal patto di stabilità del 1997, in versione dapprima maggiormente restrittiva, e successivamente meno incisiva, per effetto dell'introduzione, dal 2005, della facoltà di scorporare dal calcolo del disavanzo consentito alcune spese di investimento; ai limiti all'indebitamento strutturale; alla politica di bilancio "prudente" del c.d. *Six Pack*; ai rinnovati vincoli di natura contenutistica del c.d. *Fiscal Compact* (da un lato, il limite al *deficit* strutturale consentito, nel corso di un ciclo, pari allo 0,5 per cento del PIL; dall'altro, l'obbligo di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, in una percentuale annualmente commisurata in un ventesimo della distanza tra il suo livello effettivo e la soglia del 60 per cento). I parametri così rinnovati, specie quello relativo al debito, determinano un problematico percorso di rientro, il quale non sembra per noi gravoso in quanto tale, ma soprattutto perché è stato adottato dagli altri Stati aderenti al Trattato, così rafforzando il vincolo di rientro dal debito e lasciando – come tenterò di chiarire – un esiguo margine di manovra sul versante delle politiche.

Sottolineo questa dimensione dell'interdipendenza e della sorveglianza multilaterale, che rafforza e intensifica il vincolo, conferendo, nel contempo, natura politica, piuttosto che giurisdizionale, al controllo sul rispetto delle regole del diritto dell'Unione e dei trattati

“esterni” al diritto europeo, come il *Fiscal Compact*. Su queste ultime, infatti, il sindacato è sempre stato svolto dalla Commissione europea e dal Consiglio, come dimostra la prassi applicativa del patto di stabilità e la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, specie nell’occasione in cui furono Germania e Francia a superare i parametri consentiti e a poter comunque fruire di un percorso di rientro nei limiti al disavanzo alternativo a quello previsto dal Trattato e dal regolamento comunitario (sentenza Corte di Giustizia, 13 luglio 2004, in causa 27/04, *Commissione/Consiglio - Patto di Stabilità e Crescita*).

Non è soltanto questa sentenza, ormai risalente nel tempo, a dimostrare la difficile sindacabilità, da parte della Corte di giustizia, dei vincoli europei al governo dei conti pubblici. Più di recente, anche il *Fiscal Compact*, ben lungi dall’assicurare la giustiziabilità del vincolo di bilancio, si limita, all’art. 8, a prefigurare un sindacato circoscritto al controllo dell’adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri ai nuovi parametri di convergenza, senza attrarre alla Corte di giustizia il controllo sul rispetto del vincolo di bilancio (in questo senso, va la giurisprudenza di alcune Corti costituzionali degli Stati membri: cfr., ad esempio, la sentenza del *Conseil Constitutionnel* francese del 9 agosto 2012 n. 2012-653 DC, nella misura in cui circoscrive il sindacato della Corte di giustizia: punto n. 30 della pronuncia).

In conclusione, se gli Stati membri non assicurano l’adeguamento “spontaneo” e permanente ai vincoli europei, rimettendo alle loro Costituzioni l’automatico recepimento del vincolo, come accaduto nell’ordinamento spagnolo, in cui la revisione dell’art. 135 della Costituzione ha introdotto un vero e proprio rinvio mobile, assicurando l’automatico recepimento dei parametri, determinati in sede europea, il controllo in parola continua ad essere di tipo politico, e a svolgersi tra Commissione e Consiglio, senza essere attratto alla Corte di giustizia.

Nel caso dell’Italia, l’adeguamento alla rinnovata configurazione delle regole richiamate – alcune interne (regolamenti e direttive), altre esterne al diritto dell’Unione (ulteriori trattati internazionali, come il *Fiscal Compact*) – è avvenuta in tempi rapidi ed è stata garantita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Su questo piano, si sono rivelate consistenti le modificazioni intervenute con riguardo ai rapporti tra Governo e Parlamento. Basti richiamare soltanto l’ultimo atto di un processo che affonda le sue radici in tempi ormai lontani, e che ha visto la sistematica e incisiva influenza del diritto dell’Unione europea sulla decisione di bilancio. Mi riferisco, da ultimo, alla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell’Unione economico-monetaria (Bruxelles, 21 ottobre 2015, COM(2015) 600 final). Tale documento, nel delineare il nuovo assetto delle procedure di bilancio tra Unione europea e Stati membri, ricerca una faticosa collaborazione tra istanza politica e istanza tecnica, prefigurando nuove forme di collaborazione interparlamentare, inclusa l’introduzione di una settimana parlamentare europea, in cui dovrebbero essere coinvolti anche i rappresentanti dei parlamenti nazionali, per individuare le priorità politiche e allocative nel governo dell’economia. Questi processi sono, in larga parte, il riflesso delle recenti trasformazioni delle istituzioni europee, che hanno visto una diversa modalità di investitura della Commissione, a seguito alle ultime elezioni, espressione di un più consistente raccordo con i partiti politici europei. Da ciò sembrerebbero seguire, da un lato, una maggiore legittimazione degli organi di governo dell’Unione e l’esigenza di soddisfare rinnovate istanze di coordinamento; e, dall’altro, la necessità di rafforzare il controllo parlamentare, sia con riguardo al parlamento europeo, sia con riguardo al parlamento nazionale, come, assieme a Nicola Lupo, abbiamo tentato di dimostrare nella relazione presentata in occasione del convegno ferrarese sulla *governance* economica europea, svoltosi nell’ottobre scorso.

Quanto al versante del rapporto tra Stato e autonomie territoriali, la determinazione dell’equilibrio di bilancio degli enti territoriali (disciplinato dal Capo IV della legge n. 243 del

2012), è uno dei profili della legge rinforzata che non ha ancora avuto attuazione, perché – anch'esso, come l'altro aspetto summenzionato, relativo alla disciplina del contenuto della legge di bilancio – è stato posposto nel tempo. Se dal punto di vista procedimentale le regole sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, non hanno ancora trovato attuazione, dal punto di vista contabile e da quello dell'effettività della gestione di bilancio, le autonomie sono già da tempo assoggettate a vincoli stringenti, poiché il pareggio (o l'avanzo) di bilancio è imposto dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

A conferma di quanto detto, è sufficiente una rapida rassegna delle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno – il quale, come è noto, definisce l'apporto degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica – che dimostra il consistente contributo richiesto negli ultimi anni alle autonomie, tra l'altro in misura sempre crescente nella perdurante crisi economico-finanziaria. Al riguardo, si vedano, in particolare, le norme sul patto di stabilità interno del 2010, 2011, 2012, quando la crisi mostra il suo volto più aggressivo, che spesso non sono nemmeno contenute nella legge di stabilità, bensì in decreti-legge. Quindi, mediante il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza, agli enti territoriali è addirittura imposto di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici, anche perché i bilanci degli enti territoriali sono stati destinatari di "tagli lineari", che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative.

Soltanto per dare la dimensione quantitativa di quello di cui stiamo parlando, pensiamo che il risparmio di spesa imposto agli enti territoriali dal 2010 ad oggi oscilla tra il 17 e il 20 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell'entità delle manovre, senza tener conto, poi, della spesa sanitaria, che assorbe larga parte della spesa regionale e che ha proprie regole di finanziamento, in larga parte distinte, peraltro disciplinata in maniera fortemente riaccentrata nelle ultime due leggi di stabilità (che hanno sistematicamente privilegiato, al riguardo, il ricorso a fondi con vincolo di destinazione, con buona pace del c.d. federalismo fiscale).

Quanto detto indica che la riduzione della spesa degli enti territoriali e, molto spesso, il loro potere impositivo è stato utilizzato dal legislatore statale per "fare cassa" e per fronteggiare oneri finanziari che discendevano da livelli territoriali superiori di governo.

Tutto ciò, oltre che dal punto di vista del diritto costituzionale delle autonomie territoriali, sempre più limitate nella loro autonomia politica, desta non poche perplessità anche dal punto di vista della teoria economica.

Anzitutto, il quadro comparatistico mostra con sufficiente chiarezza che non si riscontrano ordinamenti in cui sia richiesto agli enti territoriali un *surplus*, un avanzo di bilancio; al massimo, è imposto il vincolo di pareggio. Quest'ultimo, anche negli Stati federali, grava sugli Stati membri, e non certo sulla Federazione. Ad analoghe conclusioni si potrebbe pervenire prendendo in esame diversi Stati composti.

In secondo luogo, la teoria economica, sia pure con diversità di approccio, non ha mai espresso particolare favore nei confronti del pareggio contabile di bilancio, inteso in senso matematico-aritmetico, sul rilievo che esso si tradurrebbe, come effetto, in un debito pubblico costantemente pari a zero: conclusione, quest'ultima, prevalentemente ritenuta priva di razionalità, anche dai monetaristi e dalla c.d. Scuola di Chicago, poiché, come è noto, non si possono applicare all'economia pubblica le regole che spiegano comportamenti razionali nell'economia privata, e nessuno ha mai sostenuto l'opportunità di introdurre vincoli così rigidi.

La Scuola austriaca è forse l'unica a ripudiare il debito pubblico, che sia però irrazionale, perché l'economia pubblica non funziona come quella privata, e quindi, anche se ho qualche pudore a dirlo in Italia, demonizzare il debito pubblico mi pare che sia ritenuto irrazionale quantomeno da larga parte della teoria economica.

Tornando agli enti territoriali, è davvero curiosa questa vulgata, largamente diffusa in Italia e meno in altri ordinamenti, in base alla quale la crisi economico-finanziaria non può che essere gestita mediante un robusto accentramento delle decisioni di finanza pubblica. Leggiamo continuamente contributi, sia di economisti, sia di giuristi, che sostengono questa tesi. Le politiche degli ultimi governi ne sono un esempio lampante. Basti pensare, soltanto a titolo di esempio, all'impressionante sequenza di decreti-legge del Governo Monti.

In realtà, se muoviamo dal presupposto che l'uscita dalla crisi non presupponga un rafforzamento del vincolo di bilancio in sé, quanto piuttosto la necessità di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio così rigidi per gli enti territoriali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie, mentre, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica.

E' un aspetto assai incisivo della crisi dello stato sociale, aggravata dai limiti così di fatto imposti alla capacità delle autonomie territoriali di erogare servizi: su questo insisterei molto, perché mi sembra un punto centrale per la nostra riflessione.

Anche in questa prospettiva possiamo infatti leggere il largo ricorso alla decretazione d'urgenza, in particolare a far data dal 2008 – non a caso Chiara, nel suo studio monografico, avvia significativamente dal decreto-legge n. 112 del 2008 l'analisi delle torsioni impresse alla decisione di bilancio – che si intensifica costantemente nel corso degli anni e che, dietro a qualche titolo ad effetto dei provvedimenti d'urgenza ("sviluppo economico", "sostegno alle famiglie e alle imprese"), esprime, in realtà, una fitta trama di disposizioni che contengono misure di coordinamento, vincoli e limiti, le quali intervengono a vario titolo sugli enti territoriali.

Ovviamente le regioni impugnano queste norme davanti alla Corte costituzionale, e quest'ultima, in una giurisprudenza ormai consolidata, risponde affermando che il legislatore statale è ben libero di stabilire anche limiti puntuali di spesa sulle sue amministrazioni, i quali, nel contempo, valgono come norme di principio a cui si devono adeguare le autonomie. Da queste stesse disposizioni la Corte trae poi le fonti interposte rispetto al parametro costituito dal "coordinamento della finanza pubblica" per censurare le leggi regionali che violano i limiti di spesa posti dalla legge statale, costruiti spesso in percentuale rispetto all'esercizio finanziario dell'anno precedente. E ciò per arrivare ad affermare che qualsiasi riduzione di spesa in percentuale rispetto al bilancio dell'anno precedente, costituisce una norma di principio, e quindi, come tale, è opponibile al legislatore regionale.

Come ben sappiamo, nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, il coordinamento della finanza pubblica è divenuto un titolo di competenza statale talmente onnivoro che la qualificazione di disposizioni di legge statale come norme di principio è andata anche oltre le cennate tendenze.

È questo il contesto in cui è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 2012, che in buona parte costituzionalizza gli orientamenti della giurisprudenza richiamata. Ad esempio, la materia "armonizzazione dei bilanci", che transita dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva, ha determinato l'ulteriore attrazione in favore del legislatore statale di profili del coordinamento della finanza pubblica, poiché la giurisprudenza costituzionale ha costantemente interpretato "armonizzazione dei bilanci" e "coordinamento della finanza pubblica" alla stregua del loro strettissimo nesso funzionale, quasi come un'endiadi, funzionale ad assicurare la raffrontabilità dei bilanci, il consolidamento dei conti pubblici e, in definitiva, l'unità economica della Repubblica (tra le tante, sentenze n. 390 del 2004, n. 417 del 2005, n. 156 e n. 326 del 2010). In realtà, i parametri potrebbero essere considerati in modo distinto. Su questo potremmo tornare, perché l'armonizzazione dei bilanci è un tema centrale ai fini dell'equilibrata configurazione del rapporto tra omogeneità e diffe-

renziamento nel governo delle politiche pubbliche, perché il bilancio è anzitutto strumento di realizzazione delle politiche.

Altro aspetto importante da sottolineare con riguardo alla giurisprudenza costituzionale più recente, specie quella sulle autonomie speciali, è che, accanto al coordinamento della finanza pubblica, l'art. 81 Cost. (vecchia e nuova versione) è sempre più evocato a parametro e utilizzato dalla Corte per censurare leggi regionali. Ciò, anzitutto, perché ovviamente lo Stato garantisce mediante le sue leggi il coordinamento della finanza pubblica sulle sue amministrazioni, e quindi il problema di come assicurare il vincolo di bilancio si è spostato sul versante delle amministrazioni regionali e locali, in un difficile bilanciamento tra i parametri costituzionali che sorreggono le autonomie, da un lato, e i rinnovati titoli di competenza delineati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, dall'altro. Ecco perché, una volta esteso, come si è detto, il vincolo di bilancio alle regioni a statuto ordinario, larga parte dei giudizi di costituzionalità dell'ultimo triennio aventi ad oggetto norme statali sulla finanza e sui tributi sono stati promossi dalle autonomie speciali, la cui autonomia è sorretta da parametri di più ampia portata e che rendono quindi più difficile l'estensione del vincolo di bilancio.

E' attraverso i rinnovati parametri, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che vengono conseguiti questi obiettivi. Facendo leva sulla legge costituzionale n. 1 del 2012, e, soprattutto, sul comma premesso all'art. 97 Cost. – il quale richiama il complesso delle amministrazioni pubbliche ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico – gli enti territoriali sono richiamati ad assicurare il loro contributo al governo dei conti pubblici. La Corte costituzionale ha infatti riferito tale parametro soprattutto alle autonomie, le quali vengono pertanto richiamate, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (cfr., tra le tante, sentenze n. 60 del 2013, n. 88 e n. 188 del 2014).

In altre parole, viene avvalorata una duplice potestà statale di coordinamento della finanza pubblica: l'una fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., che si svolge secondo lo schema ascrivibile alla potestà concorrente; l'altra fondata sui rinnovati parametri costituzionali, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che risulta invece *direttamente* opponibile agli enti territoriali ad autonomia differenziata, sia pure nell'ambito di competenza delineato dall'art. 5 della stessa legge costituzionale, cioè in quello riservato alla legge rinforzata. Ricordo che quest'ultimo è molto ampio, anche sul piano delle relazioni intergovernative finanziarie, demandando, tra l'altro, alla legge rinforzata la disciplina relativa alle verifiche sugli andamenti di finanza pubblica, all'accertamento delle cause degli scostamenti consentiti rispetto alle previsioni, alla facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento e alle modalità mediante le quali essi sono tenuti a concorrere alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In un momento in cui si discute molto di quello che dovrebbe essere il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica – basti pensare, da un lato, all'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale sulle c.d. clausole di salvaguardia, spesso contenute nelle leggi di stabilità e nei decreti-legge di governo dei conti pubblici, per la quale le questioni di costituzionalità promosse sono infondate, in quanto le norme di coordinamento della finanza pubblica a cui si riferiscono le clausole stesse non si applicano alle autonomie speciali, e, dall'altro, all'art. 39, comma 13, del progetto di revisione costituzionale, che contiene una clausola di non applicazione alle speciali delle nuove norme del Titolo V sino alla revisione degli statuti – c'è invece, a fronte di tutto questo, una legge costituzionale che già pacificamente si applica, stando alla giurisprudenza costituzionale, agli enti ad autonomia differenziata, che è appunto quella di cui stiamo parlando.

Ciò ha consentito di assicurare il contributo delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma, al fine di assicurare il necessario bilanciamento tra coordinamento della finanza pubblica, da un lato, e tutela della specialità,

dall'altro, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 19 del 2015, ha elaborato innovativi paradigmi cooperativistici, consentendo al legislatore statale di determinare il contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, ma esclusivamente sotto forma di saldo che deve essere necessariamente conseguito, ben potendo, però, essere successivamente aperta una trattativa, ad esercizio finanziario inoltrato, finalizzata al riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo, a seguito di accordi tra Stato e autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015; nonché, in maniera conforme, sentenze n. 65, n. 77, n. 82, n. 89 e n. 155 del 2015).

Questa giurisprudenza persegue, quindi, il recupero di istituti di leale collaborazione, a più riprese valorizzati dalla Corte, i quali non implicano un obbligo di risultato, bensì di metodo, come più volte osservato da Roberto Bin. In tal modo, il Giudice delle leggi coglie l'incisiva portata e la dimensione di questa seconda stagione di accordi in materia di finanza pubblica, sottoscritti dalle autonomie speciali nel 2014. Si tratta di accordi finanziari di portata meno incisiva rispetto a quelli del 2009-2010, che hanno costituito il presupposto necessario ai fini della modificazione del titolo relativo alla finanza e ai tributi degli statuti speciali di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

Infatti, ad eccezione dell'accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano, che prefigura una revisione concordata di alcune delle norme contenute nel titolo VI dello Statuto di autonomia, gli atti sottoscritti, nel 2014, tra Stato e autonomie speciali sono piuttosto configurabili nei termini di *accordi transattivi*, mediante i quali viene rafforzato il modello di finanza territorializzata come corrispettivo, tra l'altro, della *rinuncia alle impugnazioni* avverso leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica, pendenti davanti alle diverse giurisdizioni, promosse dagli enti territoriali ad autonomia differenziata nella fase antecedente agli accordi stessi.

Gli accordi richiamati, valorizzando la leale collaborazione secondo quanto sopra detto, hanno determinato un consistente effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale, poiché alle numerose questioni di costituzionalità promosse dalle autonomie speciali avverso norme statali di coordinamento della finanza pubblica hanno fatto seguito o rinunce ai ricorsi in ragione di quanto previsto dagli accordi, con conseguente estinzione dei giudizi, o declaratorie di cessazione della materia del contendere, parimenti motivate dai contenuti degli accordi stessi.

È anche vero che questi accordi in realtà, a mio parere, non vincolano gli enti ad autonomia differenziata a rinunciare alle impugnazioni, perché assumono un valore, come dicevo, prevalentemente transattivo, in base al quale la regione a statuto speciale si impegna con lo Stato a conseguire determinati obiettivi di governo dei conti pubblici e in cambio rinuncia alle impugnazioni pendenti davanti alla Corte. Occorre però rilevare che essi riguardano un periodo limitato (2014-2017), sicché l'impegno a rinunciare alle impugnazioni e agli effetti di sentenze che potrebbero produrre benefici economici è limitato a quel periodo. Quindi, se la norma impugnata produce un beneficio oltre il limite temporale dell'accordo, secondo me l'ente territoriale non è tenuto a rinunciare all'impugnazione. Ovviamente questo comportamento potrà essere censurato dallo Stato mediante conflitto di attribuzione per violazione degli obblighi di leale collaborazione.

La Corte costituzionale, scrutinando, nel merito, disposizioni impugnate aventi effetti sulla finanza pubblica regionale, anche in caso di mancata rinuncia ai ricorsi da parte delle regioni speciali che avevano precedentemente sottoscritto gli accordi, ha sostanzialmente escluso che tali atti possano produrre gli effetti di una tacita rinuncia al ricorso (cfr., ad esempio, sentenza n. 77 del 2015). E' infatti assai discutibile che l'impegno a ritirare i ricorsi pendenti, sino a quando non venga formalizzato in una rinuncia da parte della Giunta regionale, possa produrre effetti sul processo costituzionale, determinando decisioni di inammissibilità o improcedibilità, salva l'ipotesi – come si è detto – di un eventuale conflitto

di attribuzione tra enti sollevato dallo Stato avverso le regioni o le province autonome inadempienti.

Tornando al vincolo di bilancio, vorrei riprendere alcuni temi relativi all'originario art. 81 Cost. e alla difficile giustiziabilità della copertura finanziaria delle leggi – l'unico precetto allora vigente – per poi passare alle modalità di determinazione dell'equilibrio, e concludere con un cenno alla sindacabilità delle regole introdotte.

Abbiamo detto che, vigente l'originario art. 81 Cost., l'unica regola cogente era costituita dalla copertura finanziaria delle leggi. Ciò è tanto più confermato se soltanto si pensa che la storia delle riforme della legge di contabilità, costantemente "doppiate" sul versante dei regolamenti parlamentari per "razionalizzare" la decisione di bilancio tra Governo e Parlamento, è tutta orientata a scorporare determinate decisioni di spesa, che precedentemente albergavano nelle "altre" leggi, per collocarle nella legge finanziaria prima, e in quella di stabilità poi, in quanto sottoposte a un più stringente vincolo di copertura.

Anche la Corte costituzionale ha avuto consistenti difficoltà, fino al 2011-2012, a garantire la giustiziabilità del quarto comma dell'81 Cost., sicché l'unica effettiva sanzione, in riferimento a quel precetto costituzionale, era forse costituita dal rinvio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione. Non è certo un caso che ben 38 dei complessivi 60 rinvii presidenziali delle leggi alle Camere ex art. 74 Cost. sono stati motivati sul difetto di copertura finanziaria.

C'è una sentenza della Corte costituzionale, redatta da Crisafulli (n. 226 del 1976) che consente l'accesso in sede di controllo preventivo della Corte dei conti, ma non è mai stato praticato. Questo è un punto sicuramente centrale, in quanto esprime un'opportunità – poi ribadita da altre pronunce (cfr. n. 384 del 1991) – non adeguatamente sfruttata, che avrebbe potuto allargare le strettoie dell'accesso in via incidentale per impugnare le leggi viziate per difetto di copertura finanziaria.

Al riguardo, sottolineo che la Corte costituzionale ha invece negato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio delle altre funzioni di controllo. È interessante ricordarlo soprattutto in relazione a ciò che prima dicevo sulla difficoltà di censurare le norme statali che stabiliscono vincoli di indebitamento agli enti territoriali. Basti richiamare alla mente il tentativo della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, che sollevò questione di legittimità costituzionale delle norme sul patto di stabilità interno allora vigente, dichiarata inammissibile dalla Corte, poiché in quella sede non possono essere sollevate questioni (sentenza n. 37 del 2011).

Quella richiamata è quindi una delle zone franche nel controllo di costituzionalità rispetto alle norme statali che impongono limiti di indebitamento agli enti territoriali.

Sicché, guardando all'accesso in via incidentale, dal momento che la giurisprudenza costituzionale continua a negare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo e che i pochi spiragli aperti non sono stati adeguatamente sfruttati dal giudice contabile, l'unica via di accesso alla giustizia costituzionale continua ad essere rappresentata dal giudizio di parifica della Corte dei conti, il quale, però, sconta il limite di assicurare la sindacabilità delle leggi soltanto a consuntivo dell'esercizio finanziario.

Nondimeno, tale procedimento, in cui la Corte dei conti raffronta i risultati del rendiconto con le entrate e le spese contenute nella legge di bilancio, deliberando con le garanzie della giurisdizione contenziosa, ha rappresentato l'unica sede idonea a sollevare questioni per violazioni dell'art. 81 Cost. Ciò, in una prima fase, soltanto per i bilanci dello Stato e delle autonomie speciali, per i quali è da tempo previsto il giudizio di parifica (sentenze n. 244 del 1995 e n. 213 del 2008). Negli ultimi anni, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 174 del 2012 sui "nuovi" controlli finanziari, il procedimento è stato esteso anche alle regioni a statuto ordinario. Pertanto, le Sezioni regionali della Corte dei conti cominciano a sollevare questioni in via incidentale, più di quanto accadesse in passato, e la Corte costituzionale ha già potuto sindacare, ad esempio, la legge di assesta-

mento della Regione Piemonte, giungendo ad una significativa declaratoria di incostituzionalità (sentenza n. 181 del 2015).

Occorre infine ricordare che, anche nel giudizio in via principale, che dovrebbe meglio consentire il controllo delle leggi statali, i ricorsi, pur ammontando a circa due terzi delle questioni complessivamente sollevate in riferimento all'art. 81 Cost., hanno avuto ad oggetto quasi sempre leggi regionali (salvo pochi casi: cfr. sentenza n. 1 del 1966), tanto nella prima fase della giurisprudenza costituzionale (dalla sentenza n. 30 del 1959 alla sentenza n. 123 del 1975), quanto – ancor di più – negli anni della crisi (sentenze n. 359 del 2007, n. 386 del 2008, n. 386, n. 70 del 2010, n. 100 del 2010 e n. 141 del 2010, n. 68 e n. 106 del 2011, n. 70, n. 260, n. 131 e n. 309 del 2012, n. 181 del 2015). Ciò perché, come si è detto, l'art. 81 Cost., costituisce, assieme all'art. 117, terzo comma, Cost., il principale parametro di controllo del vincolo di bilancio e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Vendendo rapidamente alle nuove regole sull'equilibrio di bilancio, occorre ricordare che quest'ultimo corrisponde all'obiettivo di medio termine, vale a dire al valore del saldo strutturale corretto agli effetti del ciclo economico, e, pertanto, secondo un percorso di determinazione differenziato da Stato a Stato (art. 3 della legge n. 243 del 2012).

In estrema sintesi, si può osservare che, tutto sommato, le norme sull'equilibrio di bilancio, soprattutto quelle di rango costituzionale, mantengono una certa elasticità – basti pensare alle deroghe e agli scostamenti consentiti e alla richiamata differenziazione nel processo di determinazione del saldo strutturale tra Stato e Stato – che tuttavia non è quella propria dell'originario art. 81 Cost., soprattutto guardando alla legge rinforzata (n. 243 del 2012).

E' quindi soprattutto sul piano delle deroghe possibili all'equilibrio di bilancio che le norme mantengono la loro duttilità originaria, come ricordava anche Camilla; meno, direi, sul piano della determinazione dell'equilibrio, su cui incide direttamente il vincolo europeo.

A riprova degli elementi di elasticità che ancora fornisce il rinnovato quadro costituzionale, mi limito a ricordare che tutte le manovre del Governo Renzi sono in larga parte costruite dentro l'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (disciplina degli eventi straordinari e scostamenti dagli obiettivi), cioè ricorrendo alla fattispecie che consente di ricondurre la crisi a quelle circostanze straordinarie idonee a giustificare deroghe all'equilibrio.

In altre parole, da un lato, il Governo ha già fatto ricorso alle deroghe consentite alla regola dell'equilibrio e, dall'altro, il Parlamento le ha costantemente approvate, votando atti bicamerali non legislativi a maggioranza assoluta, come prevedono gli artt. 81, secondo comma, Cost., e 6, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Nella specie, ciò è accaduto in tre circostanze: in occasione dell'approvazione, rispettivamente, del Documento di Economia e Finanza del 2014, e delle Note di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, presentate nell'autunno del 2014 e del 2015. Da questo punto di vista, Governo e Parlamento individuano un percorso alternativo di rientro rispetto a quello originariamente previsto, che inevitabilmente si traduce in un elemento di elasticità, nella decisione di bilancio, sia pure nei limiti di quanto previamente concordato in sede europea, così consentendo scostamenti rispetto all'obiettivo a medio termine e quindi deroghe dall'equilibrio di bilancio come precedentemente determinato.

Una battuta conclusiva, rinviando al dibattito eventuali approfondimenti, sulla giustiziabilità del nuovo parametro. Per essere estremamente sintetici, l'introduzione della regola dell'equilibrio finisce per spostare la natura del vizio della legge in contrasto con il parametro costituzionale da procedurale (come poteva ritenersi la violazione del rispetto dell'obbligo di copertura) a sostanziale (perché espressione di un contrasto con norme costituzionali che impongono limiti di contenuto). E ciò tanto più in ragione dello "svolgimento" dei principi costituzionali da parte della legge rinforzata, la quale, rinviando ai vincoli posti dal diritto dell'Unione, finisce per integrare il parametro costituzionale sull'equilibrio,

quale elemento di maggiore rigidità. Ciò amplia considerevolmente il parametro di giudizio della Corte costituzionale: orientamento, peraltro, a mio parere già “anticipato” dalla giurisprudenza che ho richiamato, in quei giudizi definiti, in buona sostanza, guardando ai “nuovi” parametri sul vincolo di bilancio, pur essendo evocato l’originario art. 81 Cost.

Ciò consente di mutare il bilanciamento degli interessi, per effetto dell’ingresso, nel giudizio di costituzionalità, dell’art. 81 Cost. in ogni potenziale ipotesi di squilibrio di bilancio. Per esempio, la sentenza n. 10 del 2015 – con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della c.d. *robin tax*, della norma, cioè, che prevedeva un prelievo “addizionale” all’imposta sul reddito delle società petrolifere che avessero conseguito una certa soglia di ricavi, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. – non mi sembra tanto criticabile per la limitazione della retroattività della declaratoria di incostituzionalità, essendo possibile, a certe condizioni, come già da tempo sostenuto in dottrina, graduare nel tempo gli effetti di una sentenza di accoglimento, quanto per l’ingresso dell’art. 81 Cost. nel giudizio di bilanciamento. Ciò che non convince, infatti, è il passaggio della pronuncia in cui la Corte afferma che una pronuncia di accoglimento “secco” avrebbe determinato uno squilibrio di bilancio e, conseguentemente, “una manovra finanziaria aggiuntiva” la quale sarebbe necessariamente ricaduta sulle “fasce più deboli”, determinando ulteriori e irragionevoli disparità di trattamento (sentenza n. 10 del 2015, punto n. 8 del “Considerato in diritto”).

Per concludere, direi che la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha indubbiamente determinato un considerevole ampliamento del parametro nel giudizio di costituzionalità, quando però la Corte aveva già ripetutamente affermato che le leggi che pregiudicano gli equilibri di bilancio, e, negli anni più recenti, anche le leggi di bilancio, sono sindacabili come le altre. La giurisprudenza costituzionale, in realtà, ha sempre posto con estrema chiarezza questi principi di diritto, che, dopo la sentenza n. 1 del 2014, valgono – sia detto per inciso – anche per le leggi elettorali, per fare un parallelismo con altre leggi rispetto alle quali parte della dottrina parimenti dubitava della possibilità di sottoporle a controllo di costituzionalità.

Basti pensare alla sentenza n. 260 del 1990, in cui la Corte costituzionale afferma chiaramente, in epoca non sospetta, in quanto ben lontana dalla crisi, che l’equilibrio di bilancio è un valore, e che tutte le disposizioni in contrasto con esso sono censurabili al fine di scongiurare il rischio della formazione di una zona franca che sfugga al controllo di costituzionalità (principio ribadito dalla recente sentenza n. 10 del 2016).

Quello che sarebbe necessario evitare è che l’art. 81 Cost. e l’equilibrio di bilancio diventino un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione.

Quanto, infine, alla questione delle sentenze “che costano”, prescindendo dal pur centrale profilo della quantificazione degli oneri e degli strumenti preventivi a disposizione della Corte, anche con riguardo alla necessità di meglio sfruttare i poteri istruttori, non sempre adeguatamente valorizzati, riprenderei la distinzione proposta, ad esempio, da Lorenza Carlassare tra sentenze che comportano una spesa perché estendono benefici, sulle quali – a me pare – il vincolo di bilancio deve incidere in senso limitativo, per una doverosa applicazione degli artt. 3 e 81 Cost., e sentenze che determinano oneri finanziari perché, nel rimuovere la legge incostituzionale, danno esecuzione a principi costituzionali violati: mi riferisco, ad esempio, alla sentenza n. 70 del 2015. Precludere alla Corte una soluzione di quest’ultimo tipo, in ragione dell’art. 81 Cost. – affermando, cioè, che la disposizione in contrasto con una norma costituzionale non può essere dichiarata incostituzionale, perché l’effetto della declaratoria di incostituzionalità sarebbe incompatibile con il vincolo di bilancio determinato dal quadro macroeconomico e da ragioni di politica di governo dei conti pubblici – significherebbe chiedere alla Corte di abdicare alla propria funzione e, in definitiva, di avvalorare un’impropria concezione della Costituzione.

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

Forum di Quaderni Costituzionali