

## I contenuti costituzionalmente necessari della legge “rinforzata” non possono essere affidati a una legge ordinaria (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017)

di Luca Bartolucci \*  
(19 giugno 2018)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2018)

**1. Premessa.** Con la sentenza n. 235 del 2017 la Corte costituzionale, decidendo la questione di legittimità costituzionale promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (recante “Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali”).

La disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima aveva – nel merito – rimosso dalla legge rinforzata la disciplina delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, nei casi di eventi eccezionali o di fasi sfavorevoli del ciclo economico (aveva, dunque, abolito il Fondo straordinario previsto a tale scopo). Nel fare questo, la disposizione aveva poi previsto che le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni avrebbero dovuto essere definite con altre “leggi dello Stato”.

Con la legge n. 164 del 2016 si era infatti sostituito l’art. 11, comma 1, della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 e si era previsto che lo Stato, in ragione dell’andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, ma secondo modalità definite con leggi dello Stato. Tali modalità, tuttavia, in base all’art. 5, comma 1, lett. g), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), devono essere stabilite dalla legge da approvare a maggioranza assoluta dalle Camere di cui al sesto comma dell’art. 81 Cost., così come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2012: ed era precisamente quello che faceva l’art. 11 della legge n. 243/2012 attraverso la creazione di un Fondo straordinario.

In questo modo, come si vedrà, la Corte ha da un lato “difeso” i contenuti “necessari” della legge rinforzata e, dall’altro lato, ha presidiato il corretto equilibrio tra legge rinforzata e altre leggi dello Stato, stabilendo chiaramente che mentre il *livello* del finanziamento dei LEP rientra nella discrezionalità legislativa (ordinaria), lo stesso non può dirsi per le *modalità* del finanziamento, che devono essere previste da una fonte (se non “superiore”, almeno) diversa da quella ordinaria: quella “rinforzata”.

Nel presente commento, pertanto, si analizzerà la sentenza della Corte, dapprima ricostruendo brevemente le ricadute che la riforma costituzionale del 2012 ha avuto sul sistema delle fonti e sull’intreccio tra questo piano, quello della forma di governo, quello delle autonomie territoriali e quello del finanziamento dei diritti sociali, per poi esaminare come la Corte ha difeso il perimetro dei contenuti “necessari” della legge rinforzata e, soprattutto, quale sia stata la *ratio* che ha portato a questa protezione costituzionale.

**2. La complessificazione del sistema delle fonti a partire dalla l. cost. n. 1/2012.** La vicenda deve essere inserita nel più ampio quadro dei vincoli ‘euro-nazionali’ di bilancio, derivanti dall’irrigidimento del Patto di stabilità e crescita e dagli altri strumenti giuridici messi a punto in risposta alla crisi economico-finanziaria, che hanno inevitabilmente avuto riflessi sui livelli e sulle modalità di finanziamento dei diritti sociali. Se la legge costituzionale n. 1 del 2012 – nel modificare gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. – ha originato un impatto su tutti i settori del diritto pubblico, ha tuttavia comportato delle conseguenze particolarmente vistose nell’intreccio che i vincoli di bilancio hanno stretto col sistema delle fonti, con la tutela dei diritti sociali e col rapporto tra Stato e autonomie territoriali: infatti, “quanto la questione finanziaria sia essenziale per la democrazia non solo è la storia stessa del diritto costituzionale a ricordarlo, ma anche il fatto che, soprattutto oggi, in tempo di crisi, è dalla corretta attuazione di queste dinamiche finanziarie che dipende poi in concreto la stessa possibilità di garantire o meno, ai vari livelli istituzionali, i diritti costituzionali, specialmente quelli sociali”<sup>1</sup>.

La legge cost. n. 1 del 2012, d’altro canto, ha accentrato verso l’alto, e cioè verso il livello statale, il coordinamento della finanza pubblica (spostandone la competenza legislativa da concorrente a statale con la modifica dell’art. 117 Cost.) e ha altresì previsto – nel corso della sua attuazione, con la legge rinforzata n. 243 del 2012 – che le Regioni partecipassero alla sostenibilità del debito pubblico. C’è, così, chi ha visto in questo processo una sorta di “Caporetto” del federalismo fiscale<sup>2</sup> nel più ampio quadro del doppio accentramento che le misure in risposta alla crisi economico-finanziaria hanno causato<sup>3</sup>. Tuttavia, la legge cost. n. 1/2012 è stata anche attenta, per quel che ha potuto, a porre ad un livello “più alto” del sistema delle fonti le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, perlomeno nei casi di eventi eccezionali ovvero nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Così L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 3. In generale, sulle conseguenze della riforma del 2012 sulle autonomie territoriali, cfr. C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2012, p. 799 s.; G.M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2011, p. 145 s. Sui diritti sociali in rapporto alla crisi economico-finanziaria, invece, cfr. S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2015; M. D’Amico e F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

<sup>2</sup> In particolare, si è visto in dottrina nella ricentralizzazione della materia della armonizzazione dei bilanci pubblici una vera e propria “Caporetto” della riforma del c.d. federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009): cfr. L. Antonini, *La “Caporetto” del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, 2015, p. 361.

<sup>3</sup> Si è assistito, infatti, ad “un duplice accentramento di poteri verso l’alto” (dell’Europa nei confronti degli Stati e dello Stato nei confronti degli enti territoriali). In questi termini, cfr. P. Bilancia, *La nuova governance dell’Eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica, Atti del Convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2012, p. 37.

<sup>4</sup> In generale, in un contesto che ha visto “lo Stato direttamente responsabile dei vincoli assunti in sede europea, ha ripreso vigore, in senso più o meno esplicito, l’idea di un interesse economico nazionale prevalente che ha fortemente ridimensionato – *in primis* nella giurisprudenza della Corte costituzionale – l’autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali, alimentando una giurisprudenza caleidoscopica nei conflitti Stato-Regioni, che si è avvitata su singole questioni alla ricerca di una linea finale di composizione non sempre raggiunta, soprattutto sui temi più delicati come quello del finanziamento delle prestazioni sociali, obiettivo che dovrebbe conciliare, nel superiore interesse della collettività, le posizioni dello Stato e delle autonomie territoriali”. Così A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 2.

In particolare, la legge cost. n. 1 del 2012, smessi i panni di legge di revisione costituzionale, all'art. 5 delinea più nel dettaglio i contenuti della legge da approvare a maggioranza assoluta di cui al sesto comma del nuovo art. 81 Cost. e, alla lett. g), prevede che tale legge deve stabilire anche le modalità di finanziamento suddette.

L'art. 11 della l. n. 243 del 2012 fungeva dunque da norma attuativa di quanto previsto dalla stessa legge cost. n. 1 del 2012. Oltre che norma attuativa, l'art. 11 della l. n. 243 del 2012 si configura anche come vera e propria disposizione di chiusura che, cioè, si preoccupa della "tenuta" del sistema di *welfare* territoriale nei casi di eventi eccezionali o di fasi sfavorevoli del ciclo economico: è questa disposizione, infatti, a prevedere che lo Stato si fa carico del finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali tramite l'istituzione di un apposito Fondo straordinario.

La legge rinforzata è stata dunque chiamata a stabilire per le autonomie territoriali una sorta di meccanismo "del bastone e della carota": infatti, da un lato si richiede alla legge rinforzata di stabilire 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 (e quindi anche la partecipazione delle Regioni alla sostenibilità del debito pubblico), ma dall'altro si stabilisce pure che nella stessa legge (rinforzata) siano disciplinate le modalità del finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, e dunque norme per la tutela dei diritti nel loro collegamento con le autonomie regionali e locali.

L'art. 11 della l. 243/2012 – nella sua versione originaria – aveva così istituito il Fondo straordinario, attenuando in tal modo la rigidità delle regole di bilancio per Regioni ed enti locali, almeno nei casi di eventi eccezionali o di fasi sfavorevoli del ciclo economico.

Il Fondo era istituito, in particolare, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ed era alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. L'ammontare della dotazione del Fondo sarebbe stato determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie di Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, era previsto che qualora le Camere avessero autorizzato scostamenti temporanei del saldo strutturale rispetto all'obiettivo programmatico, l'ammontare del Fondo sarebbe stato determinato anche tenendo conto delle conseguenze degli eventi eccezionali sulla finanza di Regioni ed enti locali.

In altri termini, qualora vi sia una fase sfavorevole del ciclo economico, è consentito allo Stato – in base alle regole europee e costituzionali – contrarre maggior indebitamento. Una parte di tale maggiore indebitamento è destinata al Fondo straordinario per il concorso dello Stato al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Poi, il contributo dello Stato al Fondo sarà ripartito fra gli Enti in proporzione alla quota di entrate di ciascun Ente influenzata dal ciclo economico.

Più in generale bisogna notare come la riforma costituzionale del 2012 abbia portato ad una estrema complessificazione del sistema delle fonti. La l. cost. n. 1/2012 è stata infatti solamente la prima tappa di un percorso più articolato e che è proseguito con l'approvazione delle legge rinforzata di attuazione (la legge n. 243 del 2012, prevista dal nuovo art. 81, sesto comma, Cost.), con una modifica della stessa (l. n. 164 del 2016) e con un intervento sulla legge di contabilità generale (l. n. 196 del 2009 modificata dalla l. n. 163 del 2016).

In particolare, già la stessa legge cost. n. 1 del 2012 si presenta nella doppia veste di legge

di revisione costituzionale (per i primi quattro articoli) e di legge costituzionale: infatti, la sua “natura bifida è messa in particolare evidenza dal disposto dell’ultimo comma del novellato art. 81 della Costituzione – art. 1, comma sesto, della legge – ove si assegna ad una ‘legge costituzionale’ il compito di delineare i ‘principi’ nel cui rispetto la legge ordinaria è chiamata a definire 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”<sup>5</sup>. Non si tratta, tuttavia, di una “futura” legge costituzionale: è la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012 a raccogliere il rinvio del sesto comma dell’art. 81 Cost. quando, all’art. 5, smessi i panni della legge di revisione, si presenta come “semplice” legge costituzionale e fissa gli ambiti di disciplina della legge rinforzata<sup>6</sup>.

Questa (estrema) complessificazione del sistema delle fonti non è solo “uno dei frutti del processo di atomizzazione e specializzazione della legge che correttamente la migliore dottrina ha fatto discendere dall’adozione di Costituzioni rigide, poste [...] sul gradino più alto del sistema e in grado di rompere [...] l’unitarietà del concetto di ‘forza di legge’”<sup>7</sup>, ma anche il frutto più o meno voluto della riforma costituzionale del 2012.

Scendendo più nel dettaglio, l’art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 – sebbene sia stata una delle disposizioni più criticate della l. cost. n. 1 del 2012<sup>8</sup> – nel raccogliere l’invito del sesto comma dell’art. 81 Cost., così come modificato dalla novella del 2012, disciplina quelli che avrebbero dovuto essere i contenuti della legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Tra questi vi sono – all’art. 5, comma 1, lett g) della l. cost. n. 1/2012 – “le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al

---

<sup>5</sup> Così P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, p. 13. Peraltro, sulla possibile classificazione della l. cost. n. 1 del 2012 come “legge costituzionale” o come “legge di revisione costituzionale” (e sulle conseguenze che tale distinzione può avere sulla formulazione del quesito referendario a causa della doppia possibilità prevista dall’art. 16 della legge n. 352 del 1970) si v. il confronto tra P. Carnevale, *L’Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c’è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 99 s., spec. p. 104 s. e G. Piccirilli, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016.

<sup>6</sup> P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 14. In pratica, quello effettuato dalla legge di revisione è un rimando a sé medesima, la cui impersonalità, piuttosto che da sindrome schizofrenica, è dovuta proprio al fatto che è formalmente la Costituzione, seppur nel testo revisionato dalla legge in esame, ad operare il rinvio, mentre è la stessa legge, ma nella parte che non tocca il testo della Costituzione, a raccogliarlo. In questo senso anche N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 106 (nota 11), che fa un parallelo con la formula analoga utilizzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 che nell’art. 96 Cost. ha inserito un richiamo alle “norme stabilite con legge costituzionale” (sui reati ministeriali) intendendo riferirsi così agli artt. 4 e seguenti di sé stessa.

<sup>7</sup> N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 109. Cfr., sul punto, F. Modugno, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, par. 7; F. Sorrentino, *Tipi di legge e unicità della funzione legislativa*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Torino, Giappichelli, 1997, p. 113 s.; R. Bin e G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 10 s.

<sup>8</sup> L’art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012, infatti, non ha mancato di suscitare critiche anche molto forti in dottrina. Particolarmente P. De loanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 45 s., quando parla dei “molti dubbi” che “sul terreno economico e giuridico, pone invece il nuovo art. 5 della legge costituzionale che appare come una operazione concettualmente debole e improvvisata, sul piano dei contenuti e delle fonti” (p. 45). L’art. 5 “appare un esercizio fragile” (p. 53) e “il pasticcio sta tutto nel nuovo art. 5 della legge costituzionale dove si vincola la nuova legge cornice di finanza pubblica a dover disciplinare (quindi a normare) l’accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni” (p. 54).



verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all'art. 119 Cost., 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". Le *modalità* attraverso le quali lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali sembrano dunque già configurarsi, *prima facie*, come uno dei contenuti "necessari" della legge rinforzata.

### **3. La riforma della legge rinforzata e i ricorsi in via diretta dinanzi la Corte.**

Nell'approvare la legge 12 agosto 2016, n. 164, il Parlamento ha rispettato la previsione dell'art. 1 della legge n. 243/2012 in cui è stabilito che essa può essere modificata (o abrogata, o derogata) solamente in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione (e quindi a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere).

Il procedimento di approvazione della legge n. 243/2012, frettoloso e senza un'istruttoria parlamentare solida, è probabilmente alla base delle modifiche operate nel 2016. Sembra essersi scontato, in particolare, il fatto che la l. n. 243/2012 è stata approvata non solo in gran fretta e a ridosso dello scioglimento anticipato delle Camere, ma anche con un'istruttoria parlamentare pressoché inesistente e che ha sostanzialmente ignorato le autonomie regionali: non a caso protagoniste, quest'ultime, dei contenuti delle modifiche del 2016 alla legge rinforzata<sup>9</sup>.

Oltre agli altri contenuti<sup>10</sup>, la legge n. 164/2016 ha affidato alla legge ordinaria il compito di disciplinare le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali: si prevede che siano infatti altre "leggi dello Stato" a dover disciplinare le modalità con cui avverrà il concorso dello Stato al finanziamento, probabilmente con la finalità di "semplificare" tali modalità (nonché

---

9 Per quanto riguarda il procedimento di approvazione della legge n. 164 è "curioso" rilevare come sia stato per certi versi simile – in alcuni caratteri – a quello dell'approvazione della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge n. 243: in particolare, nella rapidità di esame e di approvazione. Infatti, il progetto di legge è stato presentato al Senato il 22 aprile 2016, assegnato alla Commissione bilancio dove è stato esaminato in sette sedute dall'11 maggio al 28 giugno, per poi essere discusso e approvato in Assemblea in due soli giorni, il 12 e il 13 luglio 2016. Anche alla Camera, il procedimento è andato speditamente: il 20 luglio la Commissione bilancio ha iniziato l'esame che si è concluso in tre sedute. Il provvedimento era arrivato poi in Assemblea il 29 luglio e il 2 agosto 2016 è stato definitivamente approvato, senza modifiche rispetto al testo trasmesso dal Senato. Sul punto cfr. L. Bartolucci, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016.

10 Nel merito, la legge n. 164 con l'art. 1 modifica le disposizioni sull'equilibrio dei bilanci di Regioni ed enti locali; l'art. 2 interviene sulle norme concernenti il ricorso all'indebitamento degli enti territoriali; l'art. 3 riguarda le regole sul concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali; l'art. 4 modifica le disposizioni relative al concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito; infine, l'art. 5 riguarda l'accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. La necessità di modificare la legge n. 243 sembra essere dipesa dall'esigenza di consentire una maggiore flessibilità, anche per sbloccare gli investimenti delle autonomie territoriali. In particolare, le modifiche introdotte al capo IV della legge n. 243 del 2012 (sull'equilibrio dei bilanci della Regioni e degli Enti locali e sul concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico) sono state dettate dalla necessità di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica, che gli enti territoriali devono rispettare, con il nuovo quadro delle regole contabili, previsto dal d. lgs. n. 118 del 2011, sull'armonizzazione dei bilanci regionali e locali. Si tratta di modifiche per semplificare il quadro normativo di riferimento e le disposizioni specifiche sulla definizione di equilibrio di bilancio ai diversi livelli e, soprattutto, garantire per gli enti locali la possibilità di programmare e prevedere spese pubbliche per i territori.

quelle del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico<sup>11</sup>).

Tuttavia, “ordinarizzare” tali modalità significa attribuire a leggi ordinarie la possibilità di incidere sulle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre era stata la stessa legge cost. n. 1/2012 a prevedere che questo avrebbe dovuto essere previsto dalla legge rinforzata.

In seguito all’approvazione della l. n. 164/2016 e alla “ordinarizzazione” delle modalità di concorso al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, le Province autonome di Bolzano e di Trento, le Regioni autonome Trentino Alto Adige/Südtirol e Friuli Venezia Giulia, nonché le Regioni Veneto, Lombardia e Liguria<sup>12</sup> hanno sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dell’art. 3, comma 1, lett. a) della legge n. 164/2016.

**4. La Corte difende il perimetro dei contenuti ‘necessari’ della legge rinforzata.** La Corte ha così dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2016 per violazione dell’art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012. Con la sentenza in commento la Corte ha infatti sostenuto come “canoni basilari dell’interpretazione giuridica, quali sono quelli dell’interpretazione testuale e logica, inducono necessariamente a ritenere che se una legge rinforzata (quale è la legge n. 164 del 2016) rimette a una ‘legge dello Stato’ la definizione di un determinato contenuto [...] tale rinvio non può che riferirsi a una legge ordinaria”<sup>13</sup>. Diversamente da quanto disposto dal previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, che istituiva e disciplinava direttamente il Fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, affidando a fonti sub-legislative solo le specificazioni tecniche della disciplina, la disposizione impugnata si limita a prevedere un rinvio alla legge dello Stato, fatto salvo il rispetto degli altri principi contenuti nella stessa legge rinforzata.

Come nota la Corte il rinvio alla legge dello Stato non riguarda “i soli dettagli tecnici, ma ricomprende l’intera disciplina del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali”<sup>14</sup>. La Corte ha in questo modo accolto uno degli argomenti delle parti ricorrenti ed ha evitato invece di seguire l’argomento dell’Avvocatura dello Stato, secondo la quale la legge costituzionale n. 1 del 2012 richiede solo che la legge rinforzata rechi la disciplina generale, e che la disciplina di dettaglio ben può essere contenuta nella legge ordinaria: in tal senso avrebbe provveduto la disposizione impugnata, la quale, dunque, non violerebbe in alcun modo la norma costituzionale invocata<sup>15</sup>.

Nel merito, dunque, la questione di legittimità costituzionale promossa sull’art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2016 è fondata, poiché la disposizione impugnata, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua essa stessa alcuna modalità

---

11 Si v. l’art. 4 della legge n. 164/2016 che modifica l’art. 12 della legge n. 243/2012.

12 Con ricorsi notificati il 27 ottobre - 2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre - 2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 e iscritti ai nn. da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.

13 *Considerato in diritto*, n. 4.

14 *Considerato in diritto*, n. 4.

15 La difesa dello Stato ha osservato inoltre che la disposizione impugnata non avrebbe significativamente innovato l’art. 11 della legge n. 243 del 2012, già passato al vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 88 del 2014, ha dichiarato non fondata la precedente questione di legittimità promossa con riferimento al principio di leale collaborazione. Il resistente osserva, inoltre, che il generico rinvio alle ‘leggi dello Stato’ risulta idoneo a comprendere anche le leggi rinforzate, con la conseguenza che la lesione potrebbe essere lamentata solo ove in sede di attuazione non si adottasse la procedura di approvazione qualificata.

attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione si limita a demandare a una futura legge ordinaria “ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina [...] dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria”<sup>16</sup>. Ne consegue l’elusione della “riserva di legge rinforzata” disposta dall’art. 81, sesto comma, Cost.

Sebbene – come già affermato dalla Corte nella sentenza n. 88 del 2014 in riferimento proprio alla legge rinforzata di attuazione dell’art. 81, sesto comma, Cost. – la natura stessa dell’atto legislativo escluda “che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici”, e ammette che alcuni contenuti possano essere specificati da altre fonti, nel caso in questione, tuttavia, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma è anche priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura “legge dello Stato”, contravvenendo palesemente al dettato costituzionale.

**5. La ratio sottostante il requisito della maggioranza assoluta tra sistema della fonti, finanziamento dei diritti sociali e autonomie territoriali.** La sentenza della Corte è, tuttavia, alquanto breve e – per certi versi – laconica. Si rende pertanto necessario interpretare l’eloquente ‘non detto’ della Corte e chiedersi dunque quale sia la *ratio* in base alla quale si era previsto che alcuni contenuti avrebbero dovuto necessariamente essere approvati a maggioranza assoluta. Infatti, degradare le modalità del finanziamento statale dei livelli essenziali delle prestazioni significa attribuire ad una legge ordinaria la possibilità di incidere sulle modalità del finanziamento degli stessi, senza, peraltro, che la legge rinforzata contenga qualche “indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura ‘legge dello Stato’”<sup>17</sup>.

Tra le righe della sentenza si possono dunque estrapolare questioni di diritto che vanno a toccare sia il sistema delle fonti (e, dunque, la conformazione stessa della forma di governo), sia il finanziamento dei diritti sociali, sia il rapporto tra Stato e autonomie territoriali: la tutela effettiva della garanzia dei diritti fondamentali è infatti legata agli enti territoriali, Regioni *in primis*, e – naturalmente – alle modalità di finanziamento, che deve essere stabilita da una fonte capace di resistere all’indirizzo politico contingente della maggioranza di governo.

Partendo dal sistema delle fonti, bisogna quindi notare come le modalità del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni avrebbero dovuto essere disciplinate dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, che è stata definita anche “organica”<sup>18</sup>. Infatti, tale legge può

---

16 Considerato in diritto, n. 5.

17 Considerato in diritto, n. 5.

18 N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 108- 109. Concordano con tale lettura G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1-2, 2013, p. 458 e M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, p. 6. In P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, cit., p. 54, la l. n. 243 viene invece chiamata “legge cornice di finanza pubblica”. Parte della dottrina ha invece preferito parlare di “legge specializzata”, in ragione sia del contenuto, sia della forma (la maggioranza qualificata di approvazione): così A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, p. 7. Secondo l’A. la riforma costituzionale non pare aver voluto creare un atto diverso dal “tipo” legge ordinaria dello Stato, limitandosi solamente ad innalzare il *quorum* deliberativo rispetto alla regola della maggioranza semplice. La stessa legge n. 243/2012 prevede (solo) una clausola di abrogazione espressa a garanzia della propria rigidità formale. Parla, invece, di legge-quadro P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 16.

essere accostata alla categoria delle leggi organiche<sup>19</sup> poiché ha competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, ed è dunque da considerarsi fonte distinta sia dalle leggi costituzionali sia da quelle ordinarie. È, infatti, legge idonea a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e, al tempo stesso, a integrare il parametro in base al quale la Corte costituzionale potrà valutare la legittimità costituzionale delle leggi (ordinarie). A differenza delle leggi di amnistia e indulto e di quelle ex art. 116 Cost., per le quali si prevede un procedimento aggravato (e quindi "rinforzate") ma che si caratterizzano per il fatto di avere una funzione specifica e un ambito di applicazione limitato, questa legge ha, al contrario, un ambito di competenza limitato, ma tale da dettare una disciplina stabile in tutto il territorio nazionale e caratterizzata da generalità e astrattezza<sup>20</sup>. Entrambi questi tipi di fonti rinforzate, dunque, hanno ambiti "limitati": tuttavia, per quanto riguarda le leggi di amnistia e indulto e quelle ex art. 116 Cost., è limitato l'ambito di applicazione, mentre la legge prevista dall'art. 81, sesto comma Cost., ha un ambito di competenza limitato. In particolare, le leggi di amnistia e indulto hanno applicazione limitata nel tempo e le leggi ex art. 116 Cost. applicazione limitata nel territorio; invece, la legge rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost., ha ambito di competenza limitato in quanto il suo oggetto è definito dalla Costituzione e dalla legge costituzionale e probabilmente non può esondare dagli argini che le sono stati costruiti intorno (così come non può non disciplinare i contenuti necessari).

La Corte costituzionale nella sentenza del 10 aprile 2014, n. 88, ha da una parte riconosciuto la natura "rinforzata" della legge, vista la maggioranza richiesta per la sua approvazione, ma dall'altra ha chiarito che la legge ha comunque il rango di legge ordinaria e trova la sua legittimazione nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa<sup>21</sup>. Le leggi "rinforzate" sono dunque distinte dalla generalità delle leggi ordinarie per il loro procedimento aggravato di approvazione: non si tratta di leggi gerarchicamente sovraordinate a quelle ordinarie, ma di fonti specializzate in virtù della loro particolare competenza<sup>22</sup>.

---

19 Cfr. L. Pegoraro, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, CEDAM, 1990.

20 Come si nota in N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 109-110, sembrano sussistere tutte e quattro le caratteristiche individuate dalla dottrina italiana come necessarie per parlare di legge organica: la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie; il procedimento in vario modo aggravato per la sua approvazione; la riserva ad essa di una serie di materie, tra cui quelle più direttamente connesse all'attuazione costituzionale; la sottoposizione alle sole norme costituzionali. Il legislatore pare aver accettato questa ricostruzione teorica, ma non fino in fondo: se l'avesse accettata del tutto, infatti, avrebbe dovuto prevedere per la legge ex art. 81, sesto comma, Cost. una numerazione autonoma rispetto alle leggi ordinarie. Sebbene non fino in fondo, il legislatore sembra aver accettato questa ricostruzione, anche visto l'art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012, che dota la stessa di una resistenza passiva rinforzata: quest'ultimo prevede, infatti, che la legge n. 243 possa essere "abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

21 Per un commento della decisione n. 88/2014 cfr. 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, p. 1633 s.; G. D'Auria, *"Il pareggio di bilancio" approda alla Corte costituzionale*, in *Foro.it*, I, 2015, p. 414 s.; G. Lo Conte, *Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali: prime indicazioni della Corte costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 1068 s.

22 L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 196. In V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, II ed., Padova, CEDAM, 1984, p. 239 s. si chiarisce che le fonti "rinforzate" sono quelle che presentano varianti di procedimento o di forma: leggi, cioè, per la validità delle quali, in ordine a determinati oggetti, si richiedono particolari presupposti ovvero condizioni e modalità di formazione più difficoltose e complesse (aggravate) di quelle in genere prescritte per le leggi del medesimo tipo. L'analisi di Crisafulli si inserisce nel dibattito dottrinale sulle fonti atipiche e rinforzate. In particolare, la nozione di leggi rinforzate sembra essere stata introdotta da G. Ferrari, *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano*, in *Studi sulla*



Per quanto riguarda, invece, la capacità della legge rinforzata di resistere all'abrogazione da parte di una legge ordinaria e di essere idonea ad integrare il parametro del giudizio di costituzionalità, può essere d'aiuto – sebbene ci si sposti in un altro ordinamento e in riferimento ad una categoria di leggi in parte diversa – quanto chiarito dal *Tribunal Constitucional* spagnolo, secondo il quale i rapporti tra leggi organiche e ordinarie sono regolati non dal criterio gerarchico ma da quello di competenza<sup>23</sup>. Una simile soluzione avrebbe potuto essere forse replicabile anche in Italia: infatti, finché i contenuti della legge ex art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 rimangono dentro i limiti disegnati dalla legge costituzionale, allora sembra che questa debba prevalere sulle leggi ordinarie, proprio in base al criterio di competenza<sup>24</sup>.

Leggendo questo aspetto da altra angolazione, la Corte ha confermato tale impostazione: più che il prevalere della legge rinforzata sulla legge ordinaria, tuttavia, ha stabilito chiaramente che la legge rinforzata deve obbligatoriamente avere al suo interno dei contenuti "necessari", e cioè quelli previsti dall'art. 5 della legge cost. n. 1/2012, la cui disciplina non può essere demandata a una legge ordinaria.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 243/2012 dota la legge di una resistenza passiva rinforzata: quest'ultimo prevede, infatti, che la legge n. 243 possa essere "abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"<sup>25</sup>. L'art. 1, comma 2, della legge n.

---

*Costituzione*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 477 s., che indicava in quella categoria di leggi quelle che si differenziano da quelle ordinarie per via del procedimento aggravato. Tali leggi presentano dunque una particolare forza passiva, in quanto una legge ordinaria non può né abrogarle né derogarle, essendo necessario a tale scopo una nuova legge rinforzata o una legge costituzionale: esse dunque si posizionano in un livello intermedio tra le leggi costituzionali e quelle ordinarie. La nozione, invece, di fonti atipiche è stata introdotta da A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 275 s. Nella dottrina successiva non si è giunti ad una classificazione omogenea: gli unici caratteri riconosciuti sono il procedimento aggravato di formazione, ma si sono riscontrate molte divergenze nella classificazione di talune fonti nella categoria di quelle rinforzate o di quelle atipiche. Con la sentenza n. 88 del 2014 la Corte sembra invece accettare la ricostruzione per cui le leggi rinforzate sono fonti di rango primario e non intermedie tra Costituzione e fonti primarie. Concorda sulla qualificazione delle leggi rinforzate come fonti non sovraordinate a quelle ordinarie P. Carnevale, *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 126 s. A tal proposito, desta qualche perplessità il verbo "degradare" utilizzato dalla Corte nella sentenza in commento, che sembra sottintendere un "abbassamento" nella gerarchia delle fonti nel momento in cui si prevede uno spostamento della disciplina delle modalità di finanziamento dalla legge rinforzata a quella ordinaria. Nel *Considerato in diritto*, n. 5 della sentenza la Corte afferma infatti che "l'impugnato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost.". La Corte, dunque, da una parte – nella sentenza n. 88 del 2014 – chiarisce che le leggi "rinforzate" non sono gerarchicamente sovraordinate a quelle ordinarie, ma dall'altra parte, invece, utilizza un verbo che implica un passaggio da una condizione superiore ad una inferiore, così in qualche modo prefigurando un rapporto gerarchico tra legge rinforzata e leggi ordinarie.

23 Cfr. F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 65 s.

24 Sul punto ancora N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 113-114.

25 Sul punto, cfr. R. Dickmann, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013.

243/2012 non fa tuttavia che riprodurre un vincolo costituzionale: quello presente nell'art. 81, sesto comma, Cost., nonché nell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012. Infatti, se la legge "attuativa" dell'art. 81 Cost. deve essere approvata a maggioranza assoluta ne consegue logicamente che, qualora una volta approvata la si voglia modificare, questo possa essere fatto solo con la stessa maggioranza. Il procedimento – anch'esso "rinforzato" – per la modifica della legge n. 243 del 2012 è stato dunque rispettato quando è stata approvata la legge n. 164/2016. A conferma di quanto sostenuto va ricordata la parallela approvazione della legge n. 163 del 2016 (che ha modificato la legge di contabilità n. 196 del 2009), questa volta con la sola maggioranza semplice.

Bisogna notare, inoltre, come la legge rinforzata n. 243 del 2012, a livello di contenuti, è caratterizzata da un ampio ricorso al rinvio mobile al diritto europeo, nonché ad altri rinvii a fonti successive. In particolare, i rinvii a distinte "leggi dello Stato", dal punto di vista procedimentale, indicano aspetti della normativa suscettibili di integrazioni da parte di leggi ordinarie e, in particolar modo, dalla legge di contabilità pubblica. Questo è possibile, tuttavia, esclusivamente per quei contenuti che non devono essere *necessariamente* disciplinati dalla legge rinforzata: infatti, in alcuni casi è la stessa legge costituzionale n. 1/2012 a prevedere dei contenuti "necessari": necessari poiché deve essere assicurata la loro stabilità normativa in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e senza tralasciare, per l'appunto, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Bisogna dunque porsi un duplice interrogativo: in primo luogo, perché alcuni contenuti erano stati riservati alla legge da approvare a maggioranza assoluta (e quindi, in generale, quale è la *ratio* di prevedere una maggioranza qualificata); in secondo luogo, perché il legislatore – rinforzato – del 2016 ha invece deciso di demandare la disciplina delle modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni alla legge ordinaria.

La risposta al primo interrogativo parte dalla semplice constatazione per cui il rinvio ad una fonte da approvare a maggioranza qualificata risponde all'obiettivo di ottenere una maggiore condivisione in ambito parlamentare e una maggiore stabilità di disciplina, anche nell'interesse degli enti destinatari delle regole finanziarie in questione. Quelle fonti per le quali è prevista una approvazione a maggioranza qualificata, in generale, sono fonti non strettamente collegabili all'indirizzo politico di governo: il loro impatto su altri valori costituzionali richiede dunque il coinvolgimento delle forze di opposizione. Anche in questo caso, infatti, l'approvazione a maggioranza assoluta assicura un maggiore coinvolgimento delle forze parlamentari fuori dalla maggioranza. Sembra che in questo caso la maggioranza assoluta sia richiesta per favorire convergenze ampie e trasversali tra le forze politiche, rendendo l'opposizione compartecipe della scelta sulle modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che – come detto – si riflettono anche sulla capacità delle autonomie regionali e locali di garantire i diritti sociali. Questo "intarsio" tra livelli e ambiti distinti di normazione – Costituzione, legge rinforzata e legge ordinaria – può "permettere di distinguere opportunamente le sedi destinate all'individuazione dei principi e delle regole di svolgimento del confronto tra maggioranza e opposizione nel procedimento di approvazione della legge, garantendo opportune forme di tutela per le rispettive violazioni"<sup>26</sup>.

Può inoltre essere utile fare un parallelo con l'altro caso nel quale l'art. 81 Cost., così come modificato dalla legge cost. n. 1 del 2012, richiede la maggioranza assoluta e cioè, in particolare, quando al secondo comma prevede che il ricorso all'indebitamento è consentito

---

26 S. Boccalatte e G. Piccirilli, *La funzione legislativa tra governo e parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2009, p. 9.

solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. In primo luogo è da rilevare come già si è posto, in dottrina, il problema di quale debba essere l'atto col quale le Camere devono autorizzare, a maggioranza assoluta, il ricorso all'indebitamento: se vadano assunte con legge o con atto (bicamerale) non legislativo, preferendo quest'ultima ipotesi<sup>27</sup>. In secondo luogo ci si può chiedere anche qui quale sia la *ratio* della maggioranza assoluta. In questo caso sono state ricostruite tre possibili motivazioni di fondo. La prima è quella che rintraccia nella maggioranza assoluta un modo per favorire convergenze ampie e trasversali tra le forze politiche, rendendo l'opposizione partecipe di una delle più importanti decisioni di finanza pubblica<sup>28</sup>. Tuttavia nei casi di deroga finora approvati non si è prodotto un ampliamento del consenso sull'autorizzazione allo scostamento rispetto all'area di governo<sup>29</sup>. In base alla seconda ricostruzione, invece, il requisito della maggioranza assoluta sarebbe funzionale all'obiettivo di "esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari"<sup>30</sup>. Anche in questo caso è stato notato come non si sono registrate nei lavori parlamentari innovazioni tali da aver reso più trasparenti le ragioni a sostegno dell'autorizzazione all'indebitamento<sup>31</sup>. La terza ipotesi sembra, a parere di chi scrive, quella più realistica ed è quella in cui si rintraccia nella maggioranza assoluta l'esigenza di rendere più difficoltosa ed eccezionale l'attivazione della deroga<sup>32</sup>. Tuttavia, questo requisito ha avuto finora risultati in chiaro-scuro e rischia di avere in futuro conseguenze peggiori: se da una parte, infatti, l'innalzamento del *quorum* non ha ostacolato finora il ricorso al debito "cattivo", dall'altra permane la possibilità che, in presenza di un ipotetico "*hung Parliament*", il requisito della maggioranza assoluta diventi un ostacolo

---

27 Cfr. R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2017, p. 224 s. e P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio"*, cit., p. 66 s. L'analisi degli altri commi dell'art. 81 Cost. fornisce alcune indicazioni. Infatti, all'interno degli altri commi dello stesso articolo il legislatore costituzionale ha precisato chiaramente lo strumento da utilizzare (è il caso, in particolare, dei commi quarto, quinto e sesto, con riferimento – rispettivamente – all'approvazione di bilancio e rendiconto con legge; alla concessione, sempre con legge, dell'esercizio provvisorio; e alla definizione di alcuni elementi per dare attuazione alla riforma, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato). Sembra quindi abbastanza pacifico che la delibera possa essere assunta mediante un atto bicamerale non legislativo, adottato da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei componenti. Sulla categoria degli atti bicamerali non legislativi cfr. Cfr. L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione (per il primo decennale)*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 419 s.; D. Nocilla, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enc. del dir.*, Aggiornamento, I, Milano, Giuffrè, 1997, p. 183 s.; G. Rivosecchi, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangianeli, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008, p. 123 s. Peraltro, in seguito, la soluzione dell'atto bicamerale non legislativo ha trovato accoglimento anche nell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 e nella prassi parlamentare. Si sono infatti adottate risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui si approva il DEF e il NADEF) approvative di una relazione governativa con cui il Governo formula la richiesta di ricorso all'indebitamento.

28 Ipotesi avanzata in N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., p. 143.

29 R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

30 Cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 203.

31 R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

32 Interpretazione ipotizzata in L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in Cammino*, 28 ottobre 2013, p. 14, ma poi considerata come recessiva rispetto al nesso con la maggiore trasparenza sulla decisione sull'autorizzazione all'indebitamento.

decisivo al recupero, tramite il debito, di risorse strategiche per gli investimenti<sup>33</sup>. Se nel caso del ricorso all'indebitamento, tuttavia, questa terza ricostruzione appare quella preferibile, diverso è il discorso per la maggioranza richiesta per l'approvazione della legge rinforzata, che sembra invece potersi rintracciare nella volontà se non di favorire convergenze ampie e trasversali tra le forze politiche, almeno in quella di allargare per quanto possibile l'area di consenso sulla decisione legislativa rinforzata rispetto alla (sola) maggioranza di governo e tentando così di rendere anche l'opposizione partecipe del quadro di regole entro il quale si prenderanno le decisioni di finanza pubblica.

Tornando alla *ratio* dei contenuti necessari da disciplinare con fonte rinforzata, questa si può dunque leggere su due distinti ma collegati piani: uno sostanziale, relativo al rapporto tra Stato e autonomie territoriali nella finanza pubblica, e uno procedurale relativo al requisito stesso della maggioranza assoluta (e, in second'ordine, al rapporto tra legge rinforzata e altre leggi come, ad esempio, quella di bilancio). Partendo da quest'ultimo aspetto – quello procedurale – bisogna notare come la maggiore rigidità discendente dalla natura della legge rinforzata potrebbe costituire innanzitutto un elemento di garanzia per le minoranze: la creazione di un livello normativo posto “a metà strada” tra la rigidità della Costituzione e la legge ordinaria è di per sé innovazione importante, del quale sfuggirebbe la *ratio* se i contenuti necessari della legge rinforzata potessero essere rimandati dalla stessa alla legge ordinaria.

Tramite la legge rinforzata si può quindi dettare una disciplina stabile e capace di resistere ad eventuali modifiche apportate – ad esempio – da riforme della legge di contabilità nonché dalla stessa legge di bilancio, e dunque sottratte alla piena disponibilità della maggioranza di turno, senza tuttavia rendere necessario un intervento costituzionale. Infatti, si può anche ritenere, sul piano della forma di governo, che il requisito della maggioranza assoluta rinforzi il potere legislativo, posto che non è sufficiente per disciplinare tali aspetti la sola maggioranza semplice, cioè quella “diretta” dal potere esecutivo. La *ratio* è dunque quella di prevedere che una determinata materia sia affidata alla legge rinforzata e di sottrarre quella materia alle scelte delle maggioranze contingenti, dandole così maggiore stabilità.

Affidare il punto ad una legge dello Stato (e quindi approvata a maggioranza semplice) significa al contrario rinforzare il governo e la sua maggioranza, che – autonomamente – avrebbero la possibilità di decidere, volta per volta e anche in sede di sessione di bilancio, *come* finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni inerenti ai diritti civili e sociali. In questo modo, invece, la legge di bilancio non potrà modificare le modalità di finanziamento dei livelli essenziali. Se, invece, la Corte non si fosse posta a presidio della disciplina con fonte rinforzata di tali modalità di finanziamento, con la legge di bilancio sarebbe stato possibile modificare la legge ordinaria sulle modalità di finanziamento dei livelli essenziali, e dunque senza la maggioranza assoluta e senza una modifica espressa.

Bisogna tuttavia porsi un ulteriore problema: cosa succederebbe, invece, se la legge di bilancio venisse approvata anch'essa a maggioranza assoluta. Sarebbe possibile, in quella sede, modificare le modalità di finanziamento dei livelli essenziali? In altre parole, la legge rinforzata “potrebbe mai vantare una riserva di competenza nei confronti della singola legge di bilancio, che come ogni legge, nel suo darsi contenuto, pur in concorso con altri atti, compie ciò che non può non compiere, autodefinendosi e realizzando se stessa?”<sup>34</sup>. Duplice

---

33 Così R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 250.

34 P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 17.



la soluzione sul punto individuata in dottrina<sup>35</sup>: affidarsi alle prassi<sup>36</sup> o rivalutare la dottrina dei c.d. “autovincoli legislativi”<sup>37</sup>. Sembra, tuttavia, che la risposta alla domanda posta poc’anzi non possa che essere negativa in quanto la legge di bilancio, con qualsiasi maggioranza venisse approvata, rimarrebbe comunque una legge ordinaria.

Inoltre, ben potrebbe esserci un intervento della Corte costituzionale laddove con legge di bilancio non si seguissero le regole poste dalla legge rinforzata. Non può peraltro tacersi del fatto che la Corte costituzionale ha recentemente teso ad ampliare il parametro del giudizio di costituzionalità, almeno a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, nella quale ha incluso – superando i suoi precedenti orientamenti in proposito – il requisito dell’omogeneità dei decreti-legge previsto dall’art. 15, comma 3, lett. c) della legge n. 400 del 1988. La Corte ha, in quella occasione, chiarito come la legge n. 400/1988 – pur non avendo in sé rango costituzionale e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità costituzionale – costituisce comunque esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 81 Cost. La stessa Presidenza della Repubblica si è peraltro mossa nella stessa direzione riguardo alla legge n. 400/1988: infatti, “il Presidente Napolitano, dopo aver fatto riferimento al principio dell’omogeneità in sede di promulgazione della legge di conversione del d. l. 25 marzo 2010, n. 40 (c.d. decreto legge ‘incentivi’), ha qualificato la l. n. 400 del 1988 come ‘legge di attuazione costituzionale’ nella Lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 22 febbraio 2011, che è stata loro indirizzata in riferimento al disegno di legge di conversione del d. l. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. ‘milleproroghe’) e ha puntualmente ricordato alcuni significativi precedenti della Presidenza Ciampi, nei quali la l. n. 400 era stata utilizzata come parametro, e il principio di omogeneità dei decreti legge era stato fatto valere ben prima della ‘svolta’ giurisprudenziale della Corte costituzionale”<sup>38</sup>, con la sent. n. 22 del 2012.

In questo senso, qualora una legge di bilancio non rispettasse i contenuti della legge rinforzata – almeno quelli costituzionalmente necessari – è prevedibile che la Corte la considererebbe costituzionalmente illegittima per violazione della competenza riservata alla legge rinforzata, e non in virtù del criterio gerarchico.

Quindi, così come la legge rinforzata non può normare contenuti che non le sono propri, deve però allo stesso tempo necessariamente disciplinare i contenuti necessari che le sono affidati: in gioco vi sono le norme sul principio maggioritario e dunque, in ultima analisi, il rapporto tra politica e diritto costituzionale o – per dirla meglio – tra indirizzo politico e altri valori costituzionali.

Per quanto riguarda il secondo interrogativo (quello cioè riguardante la scelta del legislatore rinforzato del 2016 di demandare la disciplina delle modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni alla legge ordinaria), bisogna rilevare come la maggioranza assoluta è anche un modo per tutelare la possibilità per le autonomie locali di assicurare i livelli essenziali. Infatti, alcuni contenuti necessari della “legge rinforzata” si ripercuotono

---

35 P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 17.

36 Così come accaduto con le leggi di contabilità, le quali sono andate molto vicine “ad assumere, nella pratica, un ruolo non troppo dissimile da quello della legge organica: e ciò grazie a letture convergenti di Camere, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, anzitutto quanto alle modalità di quantificazione e copertura degli oneri” (N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 114).

37 Soluzione richiamata da P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 17. Sul punto v. anche S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 68 s.

38 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, tomo III, Milano, Giuffrè, 2015, p. 1693.

direttamente o indirettamente sul sistema degli enti territoriali e sul loro grado di autonomia<sup>39</sup>: da una parte come limiti e vincoli diretti nei confronti delle autonomie, ma dall'altra – attenuando quei vincoli – come partecipazione dello Stato nel finanziamento dei diritti sociali. In questo senso, le modalità del finanziamento debbono essere contenute nella legge rinforzata per via del requisito della maggioranza assoluta, che rende più stabile la disciplina e la sottrae alle eventuali scelte contingenti della maggioranza di governo.

Anche le dichiarazioni di voto dell'opposizione parlamentare durante l'*iter* di approvazione della legge n. 164 del 2016 hanno rispecchiato tali preoccupazioni: durante l'esame parlamentare si era infatti espressa una certa perplessità sulle disposizioni che regolano il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali in caso di ciclo economico avverso o eventi eccezionali, soprattutto nel punto in cui non si prevede alcun apposito Fondo e si demanda al futuro la determinazione dei criteri del concorso per assicurare i livelli essenziali. Questi ultimi dunque “verranno garantiti solo se il Governo deciderà di farlo” e quindi un principio basilare di civiltà nei confronti dei servizi per i cittadini viene “lasciato alla mercé dell'Esecutivo di turno”<sup>40</sup>.

Come già rilevato, in effetti, la prevista semplificazione procedurale – consistente nella soppressione del Fondo e nel rinvio a legge ordinaria per stabilire le modalità di finanziamento dei LEP – aumenta il margine di discrezionalità del Governo sulla misura dell'intervento per attenuare gli effetti del ciclo della finanza pubblica locale. A questo consegue una maggiore incertezza sulle risorse a disposizione delle amministrazioni locali e una riduzione della loro capacità di programmazione. Il solo rinvio alla legge ordinaria non è idoneo a tracciare quel quadro di regole certe, di relazioni stabili e di obiettivi condivisi che la disciplina sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità del debito pubblico dovrebbe assicurare.

Bisogna invero considerare che i livelli di finanziamento dei diritti sociali devono essere già in parte previsti nel Documento di Economia e Finanza, e quindi vincolano la futura stesura del disegno di legge bilancio: DEF sul quale, peraltro, si esprimono anche le istituzioni europee nel corso dei procedimenti finanziari euro-nazionali che si estendono durante tutto l'anno ma che ancora si concentrano fortemente nel primo semestre 'europeo' dell'anno solare. Poiché la dotazione del Fondo era prevista nel DEF (e quindi prima della presentazione del disegno di legge di bilancio), da una parte c'è da considerare che su quei saldi si esprimono anche le istituzioni europee e, dall'altra parte, questo fa sì che non vi sia più la possibilità per il Governo di modificare il livello del finanziamento (a meno che non si faccia con la Nota di aggiornamento al DEF sul quale comunque si esprime la Commissione europea in sede di valutazione del Documento programmatico di bilancio) ma soprattutto permette a Regioni ed enti locali di programmare meglio la loro finanza pubblica, dando così un quadro di maggiore stabilità finanziaria sia sul piano dei rapporti intrastatali sia con le istituzioni europee.

Gli ambiti di disciplina riservati alla legge rinforzata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 devono dunque considerarsi indisponibili da parte di leggi successive non approvate a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere. Quando, infatti, è la stessa legge costituzionale n. 1/2012 a prevedere che la legge rinforzata debba avere dei contenuti

---

39 M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, 9 novembre 2012, p. 8.

40 In questi termini l'on. Giorgio Sorial. Si v. Camera dei deputati, Res. sten. Assemblea, Seduta n. 666 di martedì 2 agosto 2016, p. 36.

“necessari”, questi non potranno essere disciplinati da leggi non approvate a maggioranza qualificata.

Si può dunque ritenere che la Corte abbia dunque ristabilito, con la sentenza in commento, l'equilibrio tra politica e diritto costituzionale che la l. cost. n. 1 del 2012, prevedendo una legge da approvare a maggioranza assoluta e precisandone lei stessa, all'art. 5, i contenuti, aveva delineato con una certa precisione e che il legislatore del 2016 aveva alterato affidando ad altre leggi dello Stato le modalità di finanziamento dei livelli essenziali. La Corte ha dunque presidiato il corretto equilibrio tra legge rinforzata e altre leggi dello Stato, stabilendo chiaramente che il livello del finanziamento dei LEP rientra nella discrezionalità legislativa, ma la fonte con la quale stabilirne le modalità concrete non può che essere quella rinforzata.

È dunque sentenza che mira da una parte a difendere i diritti sociali e il sistema delle autonomie territoriali, sottraendo alla maggioranza di governo la possibilità di decidere di volta in volta, anche durante la sessione di bilancio, le modalità del finanziamento.

A tutto questo sembra peraltro necessario aggiungere, in conclusione, che in presenza di un sistema politico che – almeno per il momento – sembra essersi attestato su di una conformazione tripolare, e del ritorno a un sistema elettorale per la gran parte proporzionale (con la l. n. 165 del 2017), le disposizioni costituzionali che prevedono una maggioranza assoluta (si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 64 Cost.) sembrerebbero aver recuperato un maggior ruolo di garanzia verso le minoranze e l'opposizione che era invece stato messo in dubbio nell'epoca delle leggi elettorali maggioritarie o con effetti maggioritari<sup>41</sup>.

\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università “La Sapienza” di Roma

---

41 Con riguardo, ad esempio, all'art. 64 Cost., cfr. E. Gianfrancesco e F. Clementi, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 35 s.