

L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali - proclama.

di
Alessia Fonzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il principio della copertura finanziaria nella Costituzione repubblicana *ante e post* la riforma del 2012. “Formalità” *versus* “sostanzialità” della legge di bilancio. – 3. Le connessioni della copertura finanziaria rispetto all'equilibrio di bilancio. L'indebitamento quale ipotesi eccezionale “in deroga” alla democrazia rappresentativa. – 4. Le leggi proclama, fra esigenze di bilancio, tutela di interessi sostanziali e disposizioni programmatiche.

1. Introduzione.

La Costituzione finanziaria, intesa come l'insieme delle disposizioni (articoli 81, 97 e 119) che la Carta Costituzionale dedica al sistema finanziario dello Stato, delle amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali, impone il rispetto di principi che, anche a seguito della riforma costituzionale della legge 1/2012, meritano una duplice riflessione, sia dal punto di vista dei contenuti sia dal punto di vista dell'applicazione concreta degli stessi.

Il problema, che sembra palesarsi in modo teorico, mostra tuttavia una serie di implicazioni pratiche che coinvolgono tanto i rapporti fra i diversi livelli territoriali quanto l'effettiva erogazione delle prestazioni a favore dei cittadini, richiedendo un'operazione di bilanciamento fra interessi finanziari e diritti fondamentali nella quale è spesso intervenuta la Consulta a presidio della tutela dei principi fondanti lo Stato democratico e sociale. Di non meno rilievo, e strettamente connessa alla prima, è la questione delle cosiddette “leggi proclama sul futuro”¹ le quali, pur presentando in astratto iniziative ambiziose, tuttavia non indicano in modo chiaro

* Docente di Diritto degli Intermediari Finanziari presso l'Università degli Studi di L'Aquila.

¹ Secondo la definizione data dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 227/2019.

e preciso gli interventi e le relative coperture finanziarie, in evidente contrasto con i principi posti dall'articolo 81 della Costituzione.

L'analisi del principio della copertura finanziaria e delle sue connessioni rispetto all'equilibrio di bilancio, assunto a valore costituzionale con la riforma del 2012, si mostra dunque propedeutica per verificare la problematicità delle leggi proclama sia rispetto all'attuazione dei contenuti sia rispetto alla copertura finanziaria delle iniziative ivi previste.

2. Il principio della copertura finanziaria nella Costituzione repubblicana ante e post la riforma del 2012. "Formalità" versus "sostanzialità" della legge di bilancio.

Se si volesse individuare una linea di continuità fra il testo originario dell'articolo 81 della Costituzione ed il testo successivo alla riforma del 2012, questa non può che essere ravvisata nell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi. Recitava, infatti, il quarto comma del previgente articolo 81 che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Il riferimento ad "ogni altra legge" doveva essere letto in combinato con la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 81 Cost., riguardante la legge di bilancio, che stabiliva che "con la legge di bilancio non possono istituirsi nuovi tributi e nuove spese", così sottraendola all'obbligo di copertura finanziaria².

² Sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi prima della riforma intervenuta con legge costituzionale n. 1 del 2012 si vedano in dottrina a titolo esemplificativo e non esaustivo: V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 151 ss; ID., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giur. Cost.*, 1966; A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli – T. Treu, *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, 2010, 347 ss; ID., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; ID., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali VII*, Milano, 2014, 167; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in www.astrid-online.it, 2011; P. DE IOANNA, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in S. Traversa (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli, 2006, 83-119; ID., *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il Bilancio dello Stato*, Milano, 2000, 217 ss; ID., *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in A. Barettoni Arleri (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 ss; ID., *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*,

L'impostazione voluta dai costituenti è, dunque, nel senso della neutralità dell'articolo 81 rispetto a qualsivoglia enunciazione del pareggio di bilancio³, lasciando all'indirizzo politico di maggioranza le scelte fondamentali di governo dell'economia e dei conti pubblici, sebbene l'introduzione del principio di copertura finanziaria delle leggi dovesse comunque intendersi come un ostacolo all'espansione della spesa pubblica⁴. Dietro la non felice formulazione della disposizione⁵, infatti, vi era l'intento di preservare la politica finanziaria dall'utilizzo dei disavanzi come strumento ordinario di gestione, intendendo così l'articolo 81 come norma posta a presidio del pareggio di bilancio quale parametro di una sana e virtuosa gestione delle finanze pubbliche⁶. La realtà, tuttavia, non si è mostrata aderente alle intenzioni dei costituenti, avallata da una lettura non sempre univoca della disposizione.

Secondo l'interpretazione letterale dell'articolo 81 della Costituzione, infatti, il principio di copertura finanziaria delle leggi era funzionale all'esigenza di impedire la modifica *in peius* dell'equilibrio finanziario stabilito dal bilancio⁷. In questo senso il secondo termine di paragone per la definizione di una spesa "nuova e maggiore", ai fini della sottoposizione all'obbligo della copertura finanziaria, era costituito dagli stanziamenti del bilancio approvato, per cui all'obbligo di copertura dovevano essere sottoposte soltanto le leggi che rendessero doverosa l'iscrizione in bilancio di spese da questo non previste o previste in misura minore. Una siffatta interpretazione conduceva, tuttavia, ad esiti irragionevoli rispetto agli esercizi

Quaderno n. 2, Milano, 1991, 95-110; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014.

³ In tale senso G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 2 e ss.

⁴ Si veda L. EINAUDI, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, 1956, 201 ss. L'Autore, infatti, riteneva che "se si suppone che l'ultimo comma dell'art. 81 non possa disgiungersi dal concetto di bilancio, ossia di pareggio, se ne deduce la conseguenza che il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio".

⁵ Così A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, cit., 347 ss.

⁶ In tal senso si veda V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 439 ss.

⁷ Così V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 39 ss; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge bilancio*, cit., 396 ss; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 221 ss.

successivi a quello cui si riferiva il bilancio approvato, con l'anomalo effetto per cui l'obbligo di copertura finanziaria non doveva essere assolto qualora gli oneri fossero destinati a gravare su esercizi successivi. La limitazione dell'operatività del quarto comma dell'articolo 81 alle spese riguardanti il bilancio già approvato, senza preoccuparsi degli oneri che avrebbero fatto carico sugli esercizi successivi, eludeva di fatto la *ratio* della disposizione⁸, attenuando il rigore della norma e limitandolo ad evitare l'alterazione *in peius* dell'equilibrio fra entrate e spese approvato dal parlamento con la legge di bilancio⁹.

Di contro, il principio di copertura finanziaria è stato inteso come il principale, se non l'unico, strumento per assicurare il pareggio di bilancio o, comunque, un potenziale e tendenziale equilibrio fra risorse e spese¹⁰. Una qualunque legge che importi una spesa deve indicare i mezzi per farvi fronte nella sua interezza, con riferimento a tutti gli esercizi sui quali è destinata a gravare. Su questo presupposto sono le leggi diverse dal bilancio a disciplinare le spese ed a determinarne l'ammontare, sicché la legge di bilancio diventa una legge di mero recepimento di decisioni di spesa determinate dalle altre leggi, le quali, dovendo indicare le relative coperture finanziarie, consentivano di fatto al bilancio di risultare in tendenziale parità, poiché ogni spesa iscritta in bilancio avrebbe dovuto basarsi su

⁸ Così C. ANELLI, *Interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione*, cit., 67.

⁹ In tal senso si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966, la quale, seppur innovativa dal punto di vista del parametro del giudizio di costituzionalità, l'articolo 81, ha affermato che l'obbligo della copertura "va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equilibrio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo), tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato". Criticano l'interpretazione restrittiva A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge bilancio*, Milano, 1985, 399 ss; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 384 ss.

¹⁰ Si veda in tal senso G. CASTELLI AVOLIO, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato, Relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro, Atti della Camera I legislatura*, n. 1603-A bis A, 55-59; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, cit.; M. STRAMACCI, *Contributo all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit.; S. BUSCEMA, *Il pareggio del bilancio e l'art. 81 della Costituzione*, in *Rassegna di Finanza pubblica*, 1956, nn. 3-4.

una legge sostanziale e ogni legge di spesa avrebbe dovuto recare l'esatta determinazione della copertura corrispondente¹¹.

Si tratta di una lettura del principio di copertura che richiedeva un duplice passaggio logico: in primo luogo si attribuiva alla legge di bilancio un valore meramente formale, di atto che si limitava a recepire l'esatto stanziamento previsto nelle leggi¹²; in secondo luogo dall'obbligo di copertura finanziaria si faceva discendere l'esistenza implicita nella Carta Costituzionale del principio del pareggio di bilancio, quale vincolo che nato come politico, ovvero come forma di responsabilità del Parlamento e del Governo nelle decisioni di spesa, diventava eminentemente giuridico¹³.

Ciò nonostante è proprio da questa lettura estensiva dell'articolo 81 della Costituzione che prende avvio l'interpretazione sostanziale del principio di copertura finanziaria, la quale passa necessariamente attraverso una diversa considerazione della funzione e dei possibili contenuti della legge di bilancio, rispetto alla quale si supera decisamente la visione della sua natura di legge meramente formale, basata sul contenuto del terzo comma dell'art. 81 Cost. Alla legge di bilancio, infatti, viene attribuito un significato sostanziale ravvisabile nel suo potere creativo del diritto ed innovatore dell'ordinamento giuridico¹⁴,

¹¹ In tal senso si era espressa anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 7 del 1959, affermando che "la legge del bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa". Tale assunto è stato confermato dalla Corte anche in successive pronunce (n. 16 e n. 31 del 1961) nelle quali ha ribadito l'impostazione formale della legge di bilancio, escludendo che possa introdurre nuove spese o nuove entrate non previste da una precedente legge materiale ed affermando che l'obbligo di indicare i mezzi di copertura di una spesa nuova o maggiore non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio che non producono, né possono produrre, alcun effetto di per sé, ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale.

¹² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 621 ss, si veda anche la ricostruzione di G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio eleggi di spesa tra vecchio nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, cit., 461 e ss

¹³ Si veda S. BUSCEMA, *Copertura e costituzionalità delle leggi che comportano nuove e maggiori spese*, cit., 35. L'autore afferma che se la Costituzione avesse voluto stabilire un simile obbligo di pareggio lo avrebbe disposto espressamente.

¹⁴ Significativa in tal senso la sentenza della Corte Costituzionale n. 10 del 2016 nella quale si afferma che "l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie in

discendente dall'essere una legge di indirizzo politico mediante la quale Governo e Parlamento concorrono annualmente a determinare la ripartizione delle spese fra i vari livelli dell'amministrazione statale, così innovando rispetto alla situazione precedente, seppur soggetta a limiti peculiari rispetto alle altre leggi¹⁵.

L'interpretazione del principio di copertura finanziaria viene inserito, dunque, nel più ampio contesto dell'interpretazione della natura e del ruolo della legge di bilancio e del rapporto di questa con le altre leggi. La legge di bilancio, si afferma, non si limita semplicemente ad acquisire quanto dettagliatamente disciplinato dalla legislazione vigente, costituendo una semplice fotografia dell'esistente, ma ha il compito di destinare annualmente i fondi perché gli organi dello Stato e il Governo possano svolgere la propria attività. E' vero che la legge di bilancio è tenuta ad osservare l'ordinamento ed è per questo che deve prevedere le singole spese, ma non è necessario che le preveda in maniera assolutamente puntuale, così da precludere al bilancio ogni determinazione quantitativa. Le leggi diverse da quella di bilancio possono, infatti, prevedere le spese nello specifico, ma possono anche limitarsi a disciplinare le strutture organizzative, conferendo i relativi poteri ed attribuzioni, lasciando alla legge di bilancio il compito di assegnare i fondi necessari allo scopo; in tal modo si attribuisce alla legge di bilancio valore sostanziale, potendo disciplinare elementi che le leggi hanno ad essa demandato.

L'obbligo di copertura è stato, dunque, interpretato in stretta correlazione alle peculiarità della legge di bilancio intesa come legge non sottoposta al predetto obbligo: il terzo ed il quarto comma dell'art. 81 Cost. esprimono un meccanismo di razionalizzazione della decisione finanziaria, la cui garanzia procedurale si trova nella distinzione di funzioni fra legge di bilancio e leggi di spesa. Le normali leggi erano, infatti, espressione di un indirizzo di spesa volto a curare gli interessi pubblici che realizzano la domanda di regolazione del sociale, soprattutto rispetto alla necessità di assicurare la tutela dei diritti fondamentali, che di volta in volta

cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento".

¹⁵ Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2000, 299 e ss.; F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2007, 290 e ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 361 e ss;

emergono nella collettività. Questa tendenza, tuttavia, che risulta favorire la potenziale espansione della spesa, richiedeva che le normali leggi dovessero essere sottoposte al vincolo della copertura finanziaria, assumendo la tutela dell'interesse finanziario come interesse secondario. L'interesse finanziario come interesse primario, invece, doveva far capo alla legge di bilancio, la quale non doveva essere sottoposta a copertura in quanto finalizzata di per sé a definire e preservare gli equilibri finanziari ottimali o comunque ritenuti compatibili con la situazione macroeconomica del momento.

La caratterizzazione della legge di bilancio come legge di indirizzo politico, tuttavia, ha rappresentato un forte limite per la sindacabilità della stessa da parte della Corte Costituzionale, soprattutto con riferimento all'entità della copertura finanziaria rimessa alle valutazioni del Parlamento all'atto di approvazione della legge¹⁶. Di tal che il comma quarto dell'articolo 81 della Costituzione ha costituito il parametro d'elezione per l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 della Costituzione¹⁷, fino a quando non si è verificato un significativo cambio di rotta nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale è giunta a sindacare l'entità della copertura finanziaria delle leggi attraverso una lettura sostanziale del principio posto dal comma quarto dell'articolo 81 della Costituzione.

Si tratta di un passaggio fondamentale per il sistema finanziario e per la forma di governo, poiché vengono sindacate dalla Corte scelte che in precedenza avevano avuto rilievo esclusivamente politico, collocandosi nelle dinamiche fiduciarie fra Parlamento e Governo, che diventano invece scelte giuridiche, fonte di responsabilità e per questo passibili di sindacato costituzionale¹⁸.

Il principio della copertura finanziaria assurge al rango di parametro nel giudizio di legittimità costituzionale e diventa un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale, rispettato allorchè la copertura sia credibile e sufficientemente

¹⁶ Sul punto P. SANTORO, *Manuale di contabilità e di finanza pubblica*, San Marino, 2013.

¹⁷ Così G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 2 e ss.

¹⁸ In tal senso G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 2.

sicura, non arbitraria o irrazionale, “in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”, ciò significa che “l’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra le entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”¹⁹.

Di tal che, la riforma intervenuta con la legge costituzionale n. 1 del 2012²⁰, ratificando la natura sostanziale della legge di bilancio e prevedendo espressamente il principio del pareggio di bilancio, ha conferito, almeno nelle intenzioni del legislatore, attendibilità e certezza alle modalità attraverso le quali il principio di copertura deve essere assicurato.

¹⁹ Così già nella sentenza della Corte Costituzionale n. 213 del 2008, i cui principi sono stati ripresi dalle sentenze n. 70, n. 115 e n. 192 del 2012. In particolare in quest’ultima sentenza giunge alla declaratoria di incostituzionalità degli articoli artt. 3, 11 e 31 l. reg. Abruzzo n. 35/2011 recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, e degli artt. 2 e 5 della l. n. 39/2011 per violazione dell’art. 81, co. 4, Cost., il cui principio di copertura finanziaria prescritto per le previsioni di spesa sarebbe in vario modo contraddetto dalle disposizioni della disciplina regionale. Nello specifico la Consulta ha distinto tre diverse varianti di mancata copertura. La prima ipotesi è quella dell’utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti, per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza; la seconda si manifesta sotto forma di un saldo finanziario incongruente con il principio di neutralità contabile della variazione di bilancio; mentre la terza riguarda il collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente. Sul punto si vadano C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, 2012 e ss.; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, 2012, 4; D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2012, 2 e ss.

²⁰ Sulla riforma della legge costituzionale n. 1 del 2012 la dottrina è immensa. A titolo esemplificativo si vedano F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. “pareggio di bilancio”*, in *associazione de icostituzionalisti.it*, 2012; A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del cd. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 2012; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *amministrazioneincammino.it*, 2012; P. SANTORO, *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in *Giustamm.it*, 2012.

3. Le connessioni della copertura finanziaria rispetto all'equilibrio di bilancio. L'indebitamento quale ipotesi eccezionale "in deroga" alla democrazia rappresentativa.

L'introduzione nel nostro ordinamento del principio dell'equilibrio di bilancio, nel recepire le istanze europee di salvaguardia dei conti pubblici, appare funzionale alla definizione di regole di contenimento delle politiche economiche nazionali in una prospettiva di lunga durata. In tal senso, la scelta del legislatore costituzionale di introdurre nell'articolo 81 della Costituzione il termine "equilibrio" e non "pareggio" di bilancio si fonda sulla considerazione che prevedere il pareggio tra le entrate e le spese avrebbe comportato il rischio di un eccessivo irrigidimento delle manovre di spesa. L'espressione "equilibrio di bilancio", infatti, è indice dell'intenzione del legislatore costituzionale di consentire una flessibilità nella gestione della finanza pubblica che altrimenti sarebbe stata preclusa²¹. In quest'ottica il principio del pareggio ha, dunque, nel vigente testo costituzionale una connotazione soltanto tendenziale, ammettendosi bilanci recanti un *deficit* congiunturale imputabile al ciclo avverso oppure una altrettanto congiunturale situazione di avanzo. La *ratio* sembrerebbe risiedere, quindi, nella opportunità di riconoscere una certa autonomia al Parlamento, consentendogli comunque di approvare bilanci in disavanzo in momenti di ciclo avverso, purché seguano futuri bilanci in avanzo nelle fasi positive del ciclo economico, in modo da garantire una sorta di pareggio mediante una compensazione tra avanzi e disavanzi ciclici, in una prospettiva finanziaria pluriennale e non di singolo esercizio²². In questo contesto di rinnovata visione del bilancio, l'articolo 81 della Costituzione da norma sulla produzione diventa disposizione dalla dimensione sostanziale e non più soltanto

²¹ Già nella prima sentenza riferita all'art. 81 Cost. (sent. n. 1/1966), la Corte Costituzionale aveva affermato che "il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa".

²² Sul punto M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana", Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012 n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, cit. 7ss; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 4; ID, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 170.

contabile, nella quale l'obbligo di copertura è diretto ad assicurare il tendenziale pareggio di bilancio, in una prospettiva volta a considerare anche gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri²³.

In questo senso il pareggio di bilancio, unitamente al divieto di ricorso all'indebitamento, diventa un principio²⁴ fondante le scelte economiche e finanziarie dello Stato; il secondo comma dell'articolo 81 della Costituzione stabilisce, infatti, che "il ricorso all'indebitamento è consentito 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".

Deve, peraltro, osservarsi che la genericità delle espressioni usate dal legislatore non rende agevole l'attribuzione di un significato univoco alla disposizione in esame, sebbene la questione rivesta particolare importanza dal momento che dalla sua soluzione dipende l'intensità dei vincoli alla manovra finanziaria derivanti dal doveroso rispetto dell'equilibrio di bilancio²⁵. Sembra pertanto che sia con riferimento all'equilibrio di bilancio sia con riferimento al ricorso all'indebitamento si è innanzi a principi che devono orientare il legislatore ordinario in un'ottica di

²³ Così si esprimeva la Corte Costituzionale già nella sentenza n. 384 del 1991, nella quale, sottolineando la dimensione sostanziale della disposizione costituzionale, affermava: "l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri".

²⁴ In tale senso R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 3 e ss.

²⁵ Il termine indebitamento può intendersi in due diverse accezioni. Secondo una interpretazione rigorosa del termine, ricorso all'indebitamento consisterebbe nell'operazione di contrazione di debito pubblico, e quindi di emissione di titoli o di assunzioni di mutui. Se così fosse si pervirebbe a conclusioni insostenibili, dal momento che la disposizione impedirebbe, salvo i casi eccezionali previsti dalla disposizione costituzionale, qualsiasi operazione di contrazione di debito, determinando, da una parte, il rapido azzeramento del debito pubblico, ma, dall'altra, impedendo allo Stato di rimborsare i titoli di debito pubblico attualmente in scadenza mediante le entrate derivanti dal loro rinnovo, che sarebbe vietato in quanto integrante "ricorso all'indebitamento". Per queste ragioni, la disposizione di cui al secondo comma in esame è stata letta ritenendo che essa vieti al bilancio di presentare valori negativi nel saldo indebitamento netto, costituito dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali, al netto di quelle di natura meramente finanziaria, quali quelle per il rimborso dei prestiti già contratti. Sul punto A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 4; C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 3.

equità intergenerazionale²⁶. In tal senso l'equilibrio di bilancio rappresenta un valore²⁷ e svolge una funzione costituzionale di garanzia dei diritti²⁸ anche delle future generazioni; la contrazione di debito pubblico, infatti, quale scelta politica, chiaramente trasla sulle generazioni future le conseguenze, in termini di costo, di scelte imputabili agli attuali amministratori, con il rischio di scindere il nesso "imputazione del comportamento - imputazione della responsabilità", che al contrario è alla base dei principi della democrazia rappresentativa.

Occorre evitare, tuttavia, che l'equilibrio di bilancio ed i principi allo stesso collegati, obbligo di copertura e divieto di indebitamento, diventino dei valori di rango super- costituzionale, in presenza dei quali non è pensabile alcun bilanciamento rispetto ad altri principi costituzionali; al contrario devono essere intesi come "espressione di esigenze coesenziali allo stato costituzionale"²⁹, che non precludono l'attuazione degli altri valori costituzionali, in un'ottica di salvaguardia delle generazioni presenti e future.

²⁶ Sul punto sono significative le considerazioni della Corte Costituzionale nella sentenza n. 184 del 2016: "occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità". Al riguardo si vedano le considerazioni di 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*, 2018, 1 e ss.

²⁷ Così Corte Costituzionale, sentenza n. 260 del 1990, precisa che "il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale", così come ribadito più di recente dalla sentenza n. 10 del 2016. Sul punto G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 22.

²⁸ Si veda in tal senso A. MORRONE, *Pareggio di bilancio*, cit., 12.

²⁹ Così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio*, cit., 13. Da queste considerazioni emerge il ruolo fondamentale della Corte Costituzionale "chiamata a regolare l'ingresso dell'art. 81 Cost. nel giudizio di bilanciamento". Si veda sul punto G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 23.

4. Le leggi proclama, fra esigenze di bilancio, tutela di interessi sostanziali e disposizioni programmatiche.

L'obbligo di copertura finanziaria delle spese, unitamente all'equilibrio di bilancio, rappresenta in estrema sintesi un valore costituzionale a presidio non solo della corretta e sana gestione finanziaria, ma anche dei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione. L'onere di contribuire alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico³⁰ grava, infatti, sullo Stato, per espressa previsione dell'articolo 81 della Costituzione, sulle altre amministrazioni pubbliche, in virtù del primo comma dell'articolo 97³¹, ma anche rispetto alle Regioni in forza dell'articolo 19 della legge 196 del 2009³². Al fine di verificare il rispetto del principio di copertura finanziaria occorre, dunque, accertare la morfologia giuridica degli oneri finanziari³³, la loro quantificazione³⁴ e l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria³⁵.

³⁰ Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n. 213/2008 e 359/2007.

³¹ Si veda D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, in cui l'Autore qualifica l'articolo 97, come riformato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, come "l'architrave" della riforma, richiedendo alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea.

³² Secondo questa disposizione "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17".

³³ Ai sensi dell'art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009, è possibile ripartire le spese in: a) Oneri inderogabili, ovvero spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. L'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, incidendo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa. b) Fattori legislativi: rappresentano le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio. c) Spese di adeguamento al fabbisogno: si tratta di una categoria residuale, sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni. Ai sensi dell'art. 38, comma 1 e 2, del D Lgs. N. 118/2011 è possibile ripartire le spese anche in spese continuative (o ricorrenti) che hanno incidenza costante su una pluralità di esercizi e spese pluriennali. Se si tratta di spese continuative *non obbligatorie* è consentito il rinvio della quantificazione alla legge di bilancio, rinvio che, al contrario, non è possibile se si tratta di spese continuative *obbligatorie*. Le spese pluriennali hanno un'incidenza variabile e

In particolare, la legge n. 196/2009, come modificata dalla l. n. 163/2016, in conformità ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della copertura delle leggi di spesa, prevede la redazione di una relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, la quale deve "necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione", nonché l'"illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio"³⁶. Alla relazione tecnica può affiancarsi, eventualmente, la clausola di neutralità finanziaria³⁷, la quale indica che dal provvedimento normativo non derivano nuovi

circoscritta nel tempo e non è consentito il rinvio della quantificazione alla legge di bilancio. È necessario, tuttavia, evidenziare le criticità del rinvio della copertura alla legge di bilancio, il quale denota non solo la scarsa capacità programmatica del bilancio, ma anche il rischio che le esigenze di spesa sorte in corso d'anno restino inattuato, se il bilancio è già particolarmente stressato dall'esigenza di garantire il recupero del disavanzo accumulato.

³⁴ La quantificazione degli oneri consiste nell'individuazione, attraverso processi di stima attendibili, dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge e nella stima della distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

³⁵ Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della l.n. 196/09, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto la spesa autorizzata (limite massimo di spesa), ovvero le relative previsioni di spesa. Al riguardo la Corte costituzionale ha specificato che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una "esplicita indicazione" del relativo mezzo di copertura (C. Cost., sentenza n. 26 del 2013 e 9/1958); la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (C. Cost., sentenza n. 70/2012 e n. 1/1966), la copertura finanziaria, d'altra parte, non può avvenire facendo riferimento ad una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (C. Cost. n. 13/87).

³⁶ Cfr. Corte conti, Sez. Autonomie, n. 10/2013/INPR. È interessante notare che la Corte dei conti-Sez. Reg di controllo Abruzzo- nella Relazione annuale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri- Deliberazione n. 122/2017 del 20.7.2017, con riferimento alle leggi regionali dell'anno 2016 prende atto della prassi di redigere due distinti documenti di accompagnamento ai progetti di legge, la relazione tecnica, a cura del soggetto proponente e la relazione tecnico-finanziaria, a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio (AESM), in conformità a quanto previsto dalla L.R. n. 3/2002 che prevede l'obbligatorietà della relazione tecnica (cfr. art. 27), mentre il Regolamento interno per i lavori del Consiglio la prevede solo «di norma» (art. 59). La Corte dei conti, nella medesima Relazione, evidenzia altresì il potere del Presidente del Consiglio regionale di invitare il proponente di un progetto di legge a provvedere alle necessarie integrazioni (art. 59, c. 4, del Regolamento interno) sia limitato ai casi in cui l'indicazione dei mezzi di copertura manchi tout court, e non sia previsto anche quando la copertura sia insufficiente ovvero non sia corredata da un'adeguata e completa preventiva quantificazione.

³⁷ L'art. 17, comma 1, della l.n. 196/09, prevede anche le cosiddette "clausole di salvaguardia", le quali richiedono che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indichi espressamente,

o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione, la cui valutazione non è meramente formale, ma richiede l'analisi nel merito dell'oggetto della legge e del contenuto della stessa³⁸. È la motivazione dell'atto legislativo, dunque, a venire in rilievo in un contesto di rinnovata attenzione verso la tutela di interessi sostanziali,

per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata (limite massimo di spesa), ovvero le relative previsioni di spesa. In quest'ultimo caso, prima della modifica intervenuta con la l.n. 163/2016, occorre definire una specifica clausola di salvaguardia, al fine di prevedere misure aggiuntive di riduzione di spesa o aumenti di entrata per il caso in cui si fossero verificati scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. La clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, doveva avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che si dovevano individuare nella stessa legge concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa" (cfr. C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). La nuova disciplina introdotta dalla l. n. 163/2016 prevede all'art. 17 (per lo Stato) il monitoraggio degli oneri da parte del MEF e qualora siano in procinto di verificarsi i predetti scostamenti una disciplina diversificata a seconda che l'esercizio sia in corso o meno. Nel primo caso il Ministro dell'economia, in attesa delle misure correttive, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede per l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente. Solo ove ciò non sia sufficiente, il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. (La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri); quanto agli esercizi successivi a quello in corso, si provvede con la legge di bilancio (la prima sezione della legge di bilancio include eventuali misure correttive delle leggi che abbiano fatto registrare scostamenti dalle previsioni e degli effetti finanziari derivanti da sentenze definitive). Tale obbligo è inoltre a carico delle Regioni "responsabili" al pari dello Stato del mantenimento dell'equilibrio di bilancio e "vincolate" al principio di coordinamento della finanza pubblica. Così G. LUCHENA, *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia, in amministrazioneincammino.it*, 2018, 4.

³⁸ Al riguardo la legge n. 196/2009 prevede (art. 17, come modificato dalla l.n. 163/2016) che «per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». La Corte Costituzionale ha precisato che la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, poiché «la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (cfr. Corte Cost. n. 30/1959, 83/1974, 18/2013). Inoltre la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 227 del 2019 ha precisato che il «difetto di copertura sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni».

che passa necessariamente attraverso una nuova connotazione dell'interesse finanziario, inteso in senso dinamico quale strumento servente rispetto al principio di solidarietà intergenerazionale, di cui l'articolo 2 della Costituzione, unitamente all'articolo 81, rappresenta il fondamento costituzionale³⁹.

Se ne deduce che il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria è la prima condizione di legittimità, anche costituzionale, degli atti legislativi adottati dallo Stato o dalle regioni, in assenza del quale si è innanzi ad una legge del tutto carente di soluzioni attendibili e quindi inidonea al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori⁴⁰. La copertura economica delle spese e l'equilibrio di bilancio sono, infatti, "due facce della stessa medaglia"⁴¹, dal momento che l'equilibrio presuppone che ad ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento.

Il rapporto fra equilibrio di bilancio ed obbligo di copertura costituisce, dunque, l'architrave sul quale vagliare la legittimità finanziaria delle leggi, sebbene possa assumere caratteri problematici in relazione al contenuto delle leggi, in particolare nelle ipotesi di disposizioni programmatiche e di leggi proclama, la cui distinzione non è di immediata percezione, pur conducendo di fatto ad esiti differenti nel relativo giudizio di costituzionalità.

Sembra, infatti, che le disposizioni programmatiche, ad eccezione delle norme programmatiche della Costituzione, rappresentino "proclamazioni di obiettivi e di impegni" di natura culturale o politica, ma non normativa⁴², inidonee pertanto a

³⁹ Sul punto si veda F. SUCAMELI, *La "iurisdictio" contabile e la tutela di interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, 2017, 25 e ss. Sul concetto di solidarietà quale fondamento etico e giuridico dello Stato democratico si veda V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 2019, 9 e ss.

⁴⁰ Così Corte Cost., sentenza n. 184 del 2016, ripresa dalla sentenza n. 227 del 2019 la quale ha definito le leggi prive di copertura finanziaria come "leggi proclama sul futuro".

⁴¹ Sul punto Corte Costituzionale, sentenza n. 192 del 2012, n. 274 del 2017 e n. 184 del 2016.

⁴² In tal senso Corte Cost., sentenza n. 372 del 2004, nella quale la Consulta nel precisare la natura delle disposizioni statutarie impugnate (si trattava dello Statuto della Regione Toscana) che riconoscevano nuovi diritti a determinate categorie di soggetti, si pronuncia nel senso della inefficacia e della inidoneità di queste disposizioni a ledere le competenze dello Stato non essendo dotate di valore normativo per cui *tamquam non essent*. Critica la ricostruzione della Corte Costituzionale F. POLITI, *Diritto Pubblico*, Torino, 2017, 410 e ss. L'A. ritiene, infatti, che la cultura sia uno degli elementi costitutivi dello Stato costituzionale e la scienza del diritto

produrre effetti nell'ordinamento giuridico. Al contrario le leggi proclama sul futuro sono astrattamente idonee a produrre effetti giuridici, ma non possono avere riscontro sul piano fattuale perché prive di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dai principi costituzionali e di una copertura finanziaria attendibile e ragionevole⁴³.

Nella prima ipotesi, dunque, la Consulta "salva" le disposizioni impugnate arrestando il proprio ragionamento sulla natura programmatica delle disposizioni; nel secondo caso, invece, "cassa" l'intero provvedimento legislativo non affermandone la natura programmatica, ma sviluppando la motivazione sulla prevalenza dell'interesse finanziario rispetto a quelle disposizioni che non hanno previsto le relative ed adeguate coperture finanziarie.

La prevalenza nelle leggi proclama dell'interesse finanziario è, tuttavia, speculare rispetto alla recessione del principio di copertura finanziaria innanzi alla garanzia dei diritti fondamentali⁴⁴. La prospettiva in questo caso si inverte, è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione⁴⁵. In altri termini, l'obbligo di copertura finanziaria (e quindi la mancanza della stessa) non può giustificare la mancata prestazione di un servizio essenziale, poiché la tutela principale per rendere

costituzionale è una "scienza giuridica della cultura e dei testi costituzionali", secondo la teoria di Peter Haberle.

⁴³ Così Corte Costituzionale, sentenza n. 227 del 2019.

⁴⁴ Sul punto emblematica la sentenza della Corte Costituzionale n. 275 del 2016, con note di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consultaonline, Studi*, 2017/I, 105 e ss.; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*, in *Osservatorio AIC*, 2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 2017; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali*, 2017, 173.

⁴⁵ Cfr. anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 2015, in cui la Corte afferma, in materia di prestazioni pensionistiche, che "tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie".

effettivo un diritto fondamentale risiede nella programmazione degli interventi e dei pertinenti oneri finanziari, così da consentire una corretta iscrizione nel bilancio.

L'eventuale indeterminatezza del finanziamento, al contrario, determina un *vulnus* all'effettività della prestazione dei diritti fondamentali che non può essere tollerato neppure in nome del principio di copertura finanziaria, mostrando evidentemente i limiti nelle capacità dei governanti nella programmazione degli interventi e nella individuazione delle priorità. L'obbligo di copertura finanziaria deve rappresentare, dunque, un monito per il legislatore statale e regionale, al quale spetta il difficile compito di tutelare e garantire i diritti fondamentali in una prospettiva che vede quale limite invalicabile il rispetto della dignità umana⁴⁶. Le esigenze alla base dell'equilibrio della finanza pubblica non possono giustificare la compressione del nucleo essenziale dei diritti fondamentali della persona, ma la previsione delle risorse necessarie deve consentire la corretta attuazione delle previsioni legislative, conformemente ai principi della nostra Costituzione, democratica e pluralistica⁴⁷.

⁴⁶ Sul punto la Corte Costituzionale (sentenza n. 304 del 1994) ha affermato che l'attività di bilanciamento fra i valori costituzionali in gioco non può giungere a far ritenere che la tutela assicurata dalla Costituzione al diritto alla salute possa essere degradata ad una tutela puramente legislativa. Esiste, infatti, un limite invalicabile rappresentato dal concetto di dignità umana quale nucleo irriducibile del diritto alla salute. Sulla dignità umana si veda F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Torino, 2019, 225 e ss.

⁴⁷ Significativo in tal senso l'intervento di Ruini in Assemblea Costituente nella seduta del 17 ottobre 1947, nel quale afferma che il bilancio deve restare fedele al suo carattere di documento contabile e non deve prestarsi a "sorprese o abusi".