

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2025

Data: 4 marzo 2025

Nuova governance europea, Costituzione e ordinamento interno: spunti di riflessione*

di **Clemente Forte** – *Presidente di Sezione onorario della Corte dei conti*, e **Marco Pieroni** – *Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte*

TITLE: New European Governance, Constitution and internal legal system: deeper thoughts

ABSTRACT: La definizione della nuova *governance* europea costituisce l'occasione per un approfondimento circa: a) la coerenza del nuovo *framework* unionale con gli istituti contabili attualmente a disposizione dell'Esecutivo, quali l'IPE; b) l'introduzione del sistema contabile *accrual* in relazione al vigente assetto costituzionale; c) le ricadute dei risparmi di spesa sulla nuova regola della spesa; d) il divieto di utilizzo di maggiori entrate a legislazione vigente; e) il c.d. bilanciamento delle sentenze della Corte costituzionale di spesa a tutela dei diritti fondamentali con il vincolo di bilancio.

The definition of the new European Governance provides an opportunity for a deeper examination of: a) the consistency of the Union framework in relation with the accounting institutions currently available to the Executive, such as the "IPE"; b) the introduction of the accrual accounting system in relation to the current constitutional framework; c) the implications of spending savings on the new spending rule; d) the prohibition of using increased revenues under

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

current legislation; e) the “balancing” of spending rulings by the Constitutional Court that protect fundamental rights with the budget constraint.

KEYWORDS: Regole contabili; Contenimento della spesa; Risparmi di spesa; Maggiori entrate; Sentenze di spesa della Corte costituzionale; Diritti fondamentali; Bilanciamento; Vincoli di bilancio; Rules of public auditing; Expenditure restraint; Expenditure revenues; Spending rulings of the Constitutional Court; Fundamental rights; “Balancing” principle of Constitutional Court judgments; Public budget constraint

SOMMARIO: 1. Controllo della spesa e Stato di diritto. – 2. Aspetti paradossali dell’impegno pluriennale ad esibibilità (IPE) avuto riguardo alla copertura delle leggi. – 3. La nuova rilevanza del titolo giuridico: il viaggio verso l’accrual nella contabilità pubblica. – 4. Un’incertezza nella giurisprudenza costituzionale: il “risparmio di spesa” non confluisce nel bilancio dello Stato? – 5. In particolare, l’utilizzo dell’extra gettito a legislazione vigente ed il relativo divieto in base alla nuova governance. – 6. Le sentenze della Corte costituzionale additive di spesa e/o quelle onerose di incostituzionalità secca fra “bilanciamento” tra diritti fondamentali e nuovi vincoli di bilancio: spunti di riflessione.

1. Controllo della spesa e Stato di diritto

In un recente contributo “*Nuove regole fiscali europee e Costituzione*”¹, pubblicato su AIC, si trovano rappresentati motivi di perplessità, sul piano giuridico-istituzionale, ivi inclusi quelli di carattere costituzionale, legati a meccanismi di controllo della spesa “a valle” e segnatamente alla recente riforma dell’istituto di contabilità pubblica (cd. “impegno pluriennale ad esibibilità” - IPE), di cui alla l. cont. n. 196/2009, art. 34, c. 2. Un istituto, cioè, che, pur se entrato in vigore prima della nuova *governance* europea in materia di conti pubblici, ossia prima del 2024, trova sorprendentemente *ex post* una conferma della sua *ratio* di fondo anche dopo l’entrata in vigore del nuovo quadro di regole eurounitarie (riduzione del debito pubblico operando sul *deficit* e, all’interno di questo sulla spesa). Per cui il discorso già svolto circa i motivi di perplessità su questo

¹ In www.Osservatorio costituzionale.it, fasc. 5/2024. Si rinvia ad esso per i concetti ripresi nel presente scritto.

istituto si va a saldare perfettamente con quello sugli aspetti giuridico-istituzionali *lato sensu* della nuova *governance*.

Assodata la coincidenza dell'operare dei due citati aspetti - nel senso che con l'IPE si intende regolare, del procedimento della spesa, la fase finale del pagamento, così offrendo uno strumento contabile del tutto coerente con le nuove regole di *governance* eurounitaria per il contenimento del complesso della spesa - conviene ricapitolare i tratti salienti dell'IPE. Con esso si attua, in sostanza, il controllo della spesa partendo da una gestione delle risorse in essere coerente con gli obiettivi di finanza pubblica a prescindere dai titoli giuridici sottostanti. Si hanno così effetti contabili e finanziari che vengono a realizzarsi non modificando le normative di riferimento, ma concentrando, piuttosto, il governo della spesa sul momento della sua effettuazione, secondo previsioni governative correlate alle disponibilità di cassa (che potrebbero coincidere con le previsioni di competenza del bilancio, ma non necessariamente nel rispetto del titolo giuridico presupposto, di cui, appunto, potrebbero, *ad libitum* dell'autorità governativa o dalle strutture ministeriali, essere ritagliati l'*an*, il *quando* ed il *quantum*). In sostanza, si procede nell'*iter* di spesa a prescindere dalla legge "a monte". Ciò implica che una legge finanziariamente rilevante, ossia tale da avere effetti sul bilancio dello Stato in quanto, ad esempio, onerosa, grazie al nuovo istituto dell'IPE potrebbe non essere più attuata – in tutto o in parte – perché ritenuta (al momento dal Governo) non più esigibile, in quanto lo stanziamento di cassa (e dunque di competenza "a monte") programmata in bilancio (cd. "crono programma") non ne contempla gli effetti. Lo stesso stanziamento di competenza di bilancio, doverosamente corrispondente ad un titolo giuridico, non sarebbe destinato dunque ad emergere in bilancio per l'intero importo sotteso al titolo giuridico, ma solo in quota parte e cioè per la sola misura di cui si riterrà sussistente la disponibilità di cassa, ovvero potrebbe essere destinato a non emergere affatto.

Oltretutto, tutto ciò accade in via di fatto, non essendo noto entro quali limiti si procede all'attuazione di una legge, né quale legge in particolare sia interessata a detta "tagliola". Il tutto senza modificare la legge "a monte" e senza garanzia di effettiva trasparenza e conoscibilità di dette operazioni contabili da parte del Parlamento. La questione è evidentemente destinata a diventare vieppiù complessa poi se, a fronte della normativa primaria, sussistano posizioni giuridicamente rilevanti e formalmente individuate in capo ai beneficiari, con la connessa, potenziale richiesta, da parte dei legittimati, di giustiziabilità del mancato soddisfacimento delle loro ragioni, che

prescindono, infatti, dalle decisioni eventualmente assunte sul piano contabile relativamente alle modalità di attuazione della legge in questione (l'eventuale "taglio", cioè, in base al suddetto IPE).

È facile cogliere le implicazioni di carattere più sistematico di siffatto modo di procedere e delle conseguenze di istituti contabili come quello qui esaminato in ordine alla forma di governo *lato sensu* ed alla effettività di quello Stato di diritto che costituisce un elemento fondante non solo della nostra Repubblica, ma anche della stessa sua esistenza all'interno dell'Unione europea (art. 2 TUE). Si tratta, a proposito della nozione di Stato di diritto², di un assetto che ruota pur sempre sul perno costituito dalla legge, la quale, una volta approvata (e se non variata espressamente con un'altra legge), deve essere attuata senza indugio e senza ostacoli, secondo i principi costituzionali propri dell'atto legislativo, con potenziali conseguenze non solo di conflitto tra potere legislativo e potere esecutivo, ma anche di tipo giudiziale con riferimento agli aventi diritto. E non è difficile capire che non dare attuazione ad una legge per presunti e non verificati né verificabili ragioni di carattere attuativo di natura contabile (es. l'incapienza o l'insufficienza dei relativi stanziamenti di bilancio) finisce con il sottoporre l'attuazione della legge interessata ad una sorta di condizione sospensiva (ovvero nel tempo risolutiva, ove in futuro dovessero venir meno i relativi profili di cassa di bilancio, in tutto o in parte) quale non può trovare cittadinanza all'interno di uno Stato di diritto effettivo.

Laddove, se occorre ridurre le spese oppure il relativo tasso di incremento, si ricorda che la soluzione costituzionalmente coerente consiste nel fatto di non partire dagli stanziamenti di bilancio, che oltretutto debbono essere costruiti in coerenza con le leggi in vigore, bensì procedendo a modificare tali leggi. L'IPE agisce invece nel primo senso, ossia tagliando direttamente gli stanziamenti senza toccare le leggi e facendo operare il taglio da parte di strutture ministeriali, le quali quindi assumono, *ad libitum*, il potere di decidere quali leggi non attuare e per quale misura, e cioè *in toto o in parte qua*³. Ciò implica che l'istituto dell'IPE, sia pur ispirato ai fini condivisibili di cui ad un'impostazione prudente di finanza pubblica, si colloca in una dimensione di carattere istituzionale (anche di natura costituzionale) che semplicemente non collima con l'ordinamento in vigore: i) condizionando nell'*an*, nel *quantum* e nel *quando* l'esecuzione di una legge; ii) attribuendo la relativa decisione a strutture ministeriali (e quindi governative), comunque al di fuori

² Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

³ Cfr. S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in www.Rivistaaic.it, n. 3/2024.

di una chiara e trasparente procedura da cui sia ricostruibile almeno il quadro delle leggi di fatto sospese (e per quanto tempo e per quale importo). La decisione parlamentare inverte nella legge di spesa diventa pertanto qualcosa di ipotetico, dunque, destinata a non trovare attuazione in tutto o in parte e, comunque, al di fuori di un quadro di trasparenza.

Da questo punto di vista, il rilevato, congiunto operare dell'IPE rispetto alla nuova *governance* ai fini del controllo della spesa sembra però trovare un ostacolo per l'aspetto relativo alla natura della spesa da controllare. In base al nuovo quadro di regole, infatti, le minori spese da ciclo non dovrebbero poter controbilanciare (per analogia con le maggiori entrate di pari natura) nuove o maggiori spese, mentre con l'IPE, non dandosi attuazione alle leggi, finisce con il verificarsi una sorta di *tertium genus* (senza modificare alcun titolo giuridico), la cui disciplina ai fini dell'eventuale utilizzabilità a copertura è tutta da costruire: si tratta infatti di minori spese non derivanti da ciclo né da una revisione di precedenti leggi di spesa, bensì del fatto molto semplice che qualcuno decide di non attuare una legge ovvero lo decide in tempi diversi. Ma, a parte i citati profili di illegittimità (nel nostro ordinamento il Governo non può decidere di non attuare una legge), tutto il meccanismo dell'IPE sembra basarsi poi su un equivoco di fondo: ossia, se una qualsivoglia legge ordinaria si compone di due indicazioni, di cui l'una che indica l'onere e l'altra che indica la copertura, come dovrebbe essere in base a quanto prescritto dalla Costituzione in tema di obbligo di copertura (art. 81, c. 3), il fatto di agire solo su uno dei due aspetti della legge, ossia l'esecuzione dell'attività di spesa, coglie solo una parte del binomio onere-copertura, trascurando il fatto che l'onere è coperto, per cui, se si dà corso alla spesa autonomamente e in modo disallineato rispetto alla compensazione, ciò non aggrava il bilancio, perché, appunto, agisce, in quanto la relativa copertura finanziaria prevista dalla legge. L'IPE avrebbe un senso, in altre parole, se l'onere non fosse dotato di autonoma compensazione, il che significa che, non dovendo e non potendo essere così, in quanto ogni onere deve recare la propria copertura, esso tralascia di considerare quanto avviene sul lato opposto della compensazione. Il che introduce alle problematiche del par. successivo.

2. Aspetti paradossali dell'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE) avuto riguardo alla copertura delle leggi

A ben riflettere, l'IPE, nei termini noti e prima riassunti – ossia il tentativo di controllare la spesa pubblica “a valle” senza toccare i titoli giuridici che ne costituiscono il presupposto – oltre a presentare il fianco, nella sua ruvidezza, a numerosi profili di incoerenza (*alias* illegittimità) con l'ordinamento giuridico, presenta un ulteriore profilo di incongruità, che prende le mosse, infatti, dal fatto che, per il principio generale della copertura finanziaria di cui all'art. 81, c. 3, Cost., ad ogni onere deve corrispondere una sua copertura finanziaria.

Appare allora del tutto evidente che controllare (di fatto limitando o condizionando) l'attuazione di una legge solo dal lato dell'onere non può che creare potenzialmente vistose asimmetrie con l'altra componente obbligatoria di ogni legge onerosa, ossia quella che attiene alla copertura, che dell'onere costituisce, per previsione costituzionale, termine inscindibile in quanto, costitutivo del binomio obbligato onere-copertura. In altre parole, *quid* sul versante della compensazione se non si dà esecuzione (o parziale esecuzione) ad una legge dal lato dell'onere? Che succede alla copertura se rallenta o si sospende l'attuazione di una norma onerosa grazie al meccanismo dell'IPE? Si dà corso oppure rimane rallentata o sospesa anche la copertura? E chi controlla o esercita il relativo potere, nel secondo caso, dal momento che, una volta entrata in vigore una norma legislativa, i due percorsi dell'onere, da un lato, e della copertura, dall'altro, si rendono poi autonomi nella fase dell'attuazione, soprattutto tenendo conto che ciascun elemento del binomio (onere e copertura) risulta destinato ad essere gestito autonomamente dalle diverse branche competenti dell'amministrazione pubblica?

Non è difficile, a questo punto, cogliere che la disarmonia che si può andare a creare nella autonoma gestione dei due termini del binomio onere-copertura rischia di portare a conseguenze paradossali. Rimarcato che non esiste nel nostro ordinamento un obbligo né un centro amministrativo di coordinamento nell'allineare i due aspetti di una legge onerosa (onere e copertura), se, bloccando la spesa, si dà corso, come si dedurrebbe dall'obbligo di attuazione della legge, alla sola parte relativa alla copertura, si potrebbe determinare un sollievo per il bilancio, per il solo fatto che si darebbe corso alla copertura, ma non all'onere. Ma ciò non solo determinerebbe un effetto finanziario paradossale ad opera di una norma legislativa onerosa di segno positivo sul bilancio (*minor deficit*) senza che si dia corso alla spesa che costituisce il presupposto della sua

copertura, ma si porrebbe ben al di là della *ratio* stessa della norma in questione che, razionalmente, non può consistere nel fissare una copertura senza dar corso all'onere e con ciò quindi contribuire ad un effetto riduttivo – in teoria nullo, invece – sull'equilibrio della finanza pubblica, proprio per il necessario bilanciamento quantitativo, qualitativo e temporale tra spesa e copertura.

L'incoerenza, dunque, sta nel fatto che attenersi all'obbligo di copertura, in virtù dell'IPE può portare una norma ad agire solo sul lato del sacrificio da imporre per la copertura, il che appare fuori di ogni canone di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, Cost. Una legge onerosa con la propria copertura si risolverebbe così in un sollievo per il bilancio, ma in modo paradossale: non se vi si dà corso per la parte onerosa, ma solo per la parte della copertura.

Oltretutto, altrettanto stranamente, un tale modo di procedere non violerebbe, di per sé, la legge di contabilità. Infatti, quest'ultima impone, sì, il monitoraggio dell'andamento degli effetti degli oneri legislativi (la relativa norma⁴ prevede tale obbligo solo nel caso si tratti di onere valutato e non fissato quindi come tetto di spesa), ma solo in riferimento all'andamento dello stesso onere rispetto alle relative previsioni e non nel rapporto con l'andamento della copertura. Sicché non è formalmente oggetto di monitoraggio la tenuta del binomio onere-copertura, il che renderebbe possibile quindi, in astratto, che una legge onerosa diventi virtuosa per il bilancio se ne blocca il profilo della spesa, ma non quello della copertura, non essendoci alcuna garanzia che una tale asimmetria non abbia effettivamente luogo, ma esattamente il contrario.

3. La nuova rilevanza del titolo giuridico: il viaggio verso l'accrual nella contabilità pubblica

C'è poi un ulteriore aspetto da mettere a fuoco, i cui contorni ancora non sono per ora del tutto chiari. Il punto di partenza è il d.l. n. 113/2024⁵, il cui art. 10, c. 3, prevede tra l'altro che, “ai fini dell'attuazione della fase pilota della Riforma 1.15 del PNRR, di cui alla *milestone* M1C1-118, sono tenute alla produzione e trasmissione degli schemi di bilancio per l'esercizio 2025, di cui c. 6, le amministrazioni pubbliche”, tra cui “le amministrazioni centrali incluse nel bilancio dello Stato,

⁴ Che corrisponde all'art. 17, c. 12, della l. n. 196/09.

⁵ Conv., con mod., dalla l. n. 143/24.

la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie fiscali”. Il tutto dovrebbe tradursi in una diversa formulazione dei conti dello Stato - a quali fini al momento non è dato né sapere né presagire - almeno sotto il profilo dei consuntivi. Ciò coerentemente con la *ratio* del sistema contabile di cui all'*accrual* di stampo economico-patrimoniale, che, nel vigente quadro costituzionale, non si contrappone, ma non può che affiancarsi con quella contabilità finanziaria cui è sottesa l'indispensabile legge di bilancio a carattere autorizzatorio prevista dall'art. 81, c. 4, Cost., che coniuga in modo simmetrico i momenti previsionale e consuntivo, e che si basa su una logica finanziaria di flusso (non limitata a registrare variazioni di tipo patrimoniale) insita e tipica della gestione delle risorse pubbliche, contrapponendosi ed equilibrandosi così per esercizio (in coerenza con il principio costituzionale dell'annualità), ad un tempo, obbligo fiscale e quadro delle prestazioni da rendere alla collettività⁶ (da cui discende la cd. “responsabilità di mandato”, categoria giuridica creata dalla recente giurisprudenza costituzionale).

La problematica dell'introduzione negli enti pubblici di elementi di contabilità *accrual*, di matrice civilistica, al momento, non può che essere considerata come provvisoria (la relativa determina del Ragioniere generale dello Stato n. 259 del 26 novembre 2024 accenna infatti ad una “fase pilota”), non essendo ben definito né se né per quali versi detti elementi si affiancheranno o progressivamente avranno una portata sostitutiva ovvero ancora solo una valenza conoscitiva, come in fin dei conti prevede l'attuale l. cont. n. 196/2009, rispetto ai quadri di contabilità finanziaria, attualmente in vigore. Pur in un tale contesto del tutto fluido di innesti di elementi civilistici nella contabilità pubblica, tutto ciò implica una maggiore attenzione all'andamento del titolo giuridico sottostante gli stanziamenti di bilancio, la cui evoluzione costituisce il criterio per la valutazione degli aspetti economico-patrimoniali (*accrual*) di cui al rendiconto a consuntivo.

Con l'espansione dell'*accrual* emerge pertanto, ancorché in forme ancora nebbiose per i motivi accennati, trattandosi di materia ancora in evoluzione, la possibile, progressiva preponderanza (ed anzi centralità) della vita del titolo giuridico nelle sue continue evoluzioni, nelle relative valenze contabili.

A ciò verrebbe a contrapporsi la *ratio* stessa dell'istituto dell'IPE, che, come prima sintetizzato, è volto proprio a spezzare il legame ed il nesso di consequenzialità tra titolo giuridico e relative conseguenze contabili sui bilanci pubblici. Per cui si andrebbe incontro a tendenze divergenti, nel

⁶ In tema, cfr. Corte dei conti, audizione parlamentare del 7 maggio 2024.

senso che, da un lato, con la prospettazione dei conti dello Stato con crescenti elementi civilistici di stampo economico-patrimoniale, il criterio guida sarebbe progressivamente costituito dall'evoluzione del titolo giuridico ivi sottostante, mentre, dall'altro, si avrebbe una tecnica di costruzione della competenza e della cassa del bilancio dello Stato tale da prescindere dal titolo giuridico sottostante la spesa.

In definitiva, mentre da un lato i passi in avanti verso la contabilità *accrual* ripropongono la centralità del titolo giuridico, con l'IPE si va in senso contrario, prescindendo dal titolo giuridico nella decisione circa l'assunzione o meno dell'impegno (competenza) e l'effettuazione del pagamento (cassa).

4. Un'incertezza nella giurisprudenza costituzionale: il “risparmio di spesa” non confluisce nel bilancio dello Stato?

Ulteriore problematica è emersa con la sentenza n. 70/2015, secondo cui la Corte costituzionale ha escluso la sussistenza dei caratteri del “tributo” alla disposizione di legge di cui all'art. 1, c. 1, l. n. 214/2011, nella parte in cui quest'ultima prevede che «in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, c. 1, l. n. 448/1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento». Ciò in quanto “[...] viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa.” (p. 4 del diritto).

Pur tenendo conto dell'intento della sentenza di non qualificare come maggiore imposta la misura oggetto della pronuncia, tutta da interpretare è la frase, secondo cui “la disposizione [da cui si genera il risparmio di spesa] non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa”: infatti, non è dato sapere *a contrariis* quale sarebbe la destinazione di minori spese se non il sollievo al *deficit*; ciò per un fatto semplicemente contabile, a prescindere o meno dall'esistenza di una disposizione esplicita che indichi detta confluenza. Ma si può sottoporre a dibattito anche il riferimento, nella sent. n. 70, al

fatto che la norma di minore spesa produrrebbe “esclusivamente” un risparmio di spesa, come se, sempre dal punto di vista solo finanziario, si potesse differenziare tra mezzi derivanti da tributi e mezzi connessi a minori spese; in realtà, quale che ne sia la natura, i mezzi comunque confluiscono in bilancio e concorrono unitariamente a sostenere “pubbliche spese” (*contra*, cit. s. n. 70/2015); talché, nel caso considerato nella citata sent. 70, il venir meno del presupposto legislativo sotteso a rivalutazioni pensionistiche non può che tradursi in una maggiore disponibilità di risorse per la copertura di pubbliche spese, donde, sul piano della destinazione delle risorse di “risulta”, l’equivalenza tra risparmio di spesa e minore spesa.

Se poi, arditamente, si intenda attribuire alla sentenza un’indicazione per il profilo del regime delle coperture finanziarie, nel senso che un mero risparmio di spesa non può costituire di per sé, *sic et simpliciter*, un mezzo di copertura, va ricordato che, nella nuova architettura istituzionale eurounitaria, la copertura di nuove o maggiori spese con minori spese è da ritenersi più fisiologica e più in linea con la filosofia del nuovo Patto di stabilità e crescita (PSC) – intesa a salvaguardare il più possibile la non contraddittorietà tra crescita e rientro della finanza pubblica – che non la via alternativa dell’incremento della pressione fiscale, a proposito della quale si sottolineano le componenti non ammissibili (entrate da ciclo positivo) e quelle al contrario consentite (manovra discrezionale sulle entrate). Il tutto in quanto è sussunto in tale filosofia un giudizio di minore recessività di un controllo sul lato della spesa rispetto a quello sul lato delle entrate, ovviamente a condizione che anche per le minori spese utilizzate a copertura, valga il vincolo del relativo legame con una norma *ad hoc* (non da ciclo, insomma).

Ed è rispetto a queste impostazioni che merita di essere ribadito che la posizione espressa finora dalla giurisprudenza costituzionale nel senso di non ritenere acquisibili o acquisite le minori spese al *deficit* (in assenza di un’esplicita disposizione in tal senso) appare non centrata, perché nel nuovo quadro europeo di regole le minori spese si collocano - come si è evidenziato - quale strumento privilegiato per riportare in linea le nuove o maggiori spese anche senza un’espressa disposizione che preveda tale devoluzione, che è solo un fatto obbligato per un’esigenza aritmetica.

5. In particolare, l'utilizzo dell'extra gettito a legislazione vigente ed il relativo divieto in base alla nuova governance

Un approfondimento merita la tematica circa la necessità di un sostegno normativo delle maggiori entrate (e, *de relato*, delle minori spese) dedotte a coperture esaminando la sent. n. 80/2023. In essa la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di norme regionali⁷ per contrasto “con il c. 1-bis dello stesso 17 della l. n. 196/2009, a mente del quale «[l]e maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica».” Inoltre, prosegue la sentenza, “disciplinando la destinazione del cosiddetto extra-gettito a vantaggio dei saldi di finanza pubblica, la previsione statale esplicita un corollario dell'altra disposizione dianzi richiamata, precludendo l'utilizzo a copertura delle nuove spese – nella specie, invece, avvenuto – delle maggiori entrate registrate, a legislazione immutata, in conseguenza del miglioramento del quadro economico.” Infine, termina sul punto la pronuncia nel senso che “le norme regionali impugnate contrastano quindi con l'art. 81, c. 3, Cost., perché le coperture delle spese difettano «di un legittimo “fondamento giuridico” (s. n. 197/2019)» (s. n. 156/2021).”.

In proposito, va ricordato che la pronuncia della Corte appare in linea con un consolidato orientamento della stessa magistratura contabile, da ultimo espresso nel corso della richiamata audizione del 7 maggio u.s., che, nello stigmatizzare la prassi determinatasi negli ultimi anni a livello di Stato, ha affermato che: “nonostante la presenza, per il bilancio finanziario dello Stato, di un'esplicita norma nella l. cont. (art. 17, c.1-*bis*) che impedisce l'utilizzo di tali sopravvenienze se legate al miglioramento della previsione del ciclo e segnatamente alle relative maggiori entrate tendenziali, si è verificato [...], nell'esperienza degli ultimi anni, che miglioramenti (*rectius*, minori peggioramenti) in corso d'anno delle previsioni relative ai saldi “tendenziali”, a parità di obiettivi programmatici, abbiano costituito la riserva per la compensazione di interventi in corso d'esercizio di natura discrezionale (e con proiezione ultrannuale), con l'intento di apportare sostegno all'economia. L'effetto del divieto di operare in tal senso, sempre per la contabilità finanziaria di cui al bilancio dello Stato, ha determinato che ogni volta si sono dovuti formalmente peggiorare il

⁷ p. 9.1. del *diritto*.

saldo netto da finanziare ed il livello massimo di ricorso al mercato, il che non è accaduto per la contabilità nazionale (al netto dell'assenza di una previsione legislativa in tal senso, affidata solo ai documenti programmatici), risolvendosi infatti, l'operazione, a saldi-obiettivo di contabilità nazionale invariati.”.

In fin dei conti, il tema è quello classico sintetizzabile nel divieto cd. “utilizzo dell’extragettito”, vietato a livello di l. cont., come ribadito a livello regionale dalla citata sent. n. 80, nonché a livello statale in riferimento alla contabilità finanziaria di cui al bilancio dello Stato. Si tratta di un concetto, questo, che va ribadito con particolare forza, perché, in aggiunta a quanto già riportato, si è in presenza di un tema, da un lato, ovvio, dall’altro, però, non pacifico nelle sue attuazioni pratiche.

La situazione normativa in essere in vigore prima dell’entrata in vigore della nuova *governance* (2024) prevedeva infatti un doppio regime: a livello di contabilità finanziaria di cui al bilancio dello Stato l’utilizzo dell’extragettito non era ammesso come forma di copertura (in base alle norme della l. cont. già richiamate), mentre, a livello di contabilità nazionale in riferimento alla normativa eurounitaria per la grandezza di cui all’indebitamento netto, detto utilizzo non era vietato e dunque vi si poteva attingere. E la nostra storia contabile recente (prima, cioè, del 2024) ha visto, purtroppo, il frequente incunearsi della prassi legislativa all’interno di questo doppio binario, con il risultato di manovre non di scarso rilievo quantitativo (come i decreti cd. “aiuti” nell’esperienza della XVIII legislatura) compensati - a livello di contabilità nazionale - con miglioramenti o talvolta con minori peggioramenti dei saldi tendenziali a parità di saldi programmatici, utilizzando in maniera del tutto distorta la normativa eurounitaria ed interna di natura contabile⁸, che consentiva formalmente un peggioramento del disavanzo strutturale rispetto agli obiettivi solo in presenza, però, di eventi eccezionali. Laddove le finalità delle normative approvate non erano certo inquadrabili in tale fattispecie, peraltro rigidamente elencate nella richiamata normativa contabile, trattandosi infatti, semplicemente, di mere finalità discrezionali. Lo stesso utilizzo distorto della normativa contabile circa gli eventi eccezionali prima richiamati avveniva poi, in merito alla contabilità finanziaria di bilancio, in modo tale per cui il divieto prima richiamato di utilizzo dell’extragettito veniva semplicemente aggirato peggiorando formalmente i saldi finanziari (saldo netto da finanziare e

⁸ Art. 6 l. n. 243/12.

limite massimo del ricorso al mercato finanziario), in quanto si sarebbe stati in presenza di eventi eccezionali, pur trattandosi invece di finalità meramente discrezionali⁹, come già rilevato.

Come prima anticipato, sul tema in esame circa l'utilizzabilità del cd. extragetrito a fini di copertura finanziaria di leggi onerose è subentrato l'elemento di novità della nuova normativa riferita alla *governance* europea in materia di finanza pubblica, in base alla quale ora è consentito utilizzare solo le entrate discrezionali – frutto cioè di manovra e dunque di normativa *ad hoc* – per la compensazione di nuove o maggiori spese, con effetto nullo, dunque, sull'obiettivo di *deficit*, ma di peggioramento rispetto alla variazione netta di spesa consentita dalla Traiettoria di cui al PSB¹⁰. In altre parole, l'unicità dello strumento di controllo delle finanze pubbliche costituito dall'andamento della spesa primaria consente di compensare l'eventuale nuova o maggiore spesa sia con contestuale ed equipollente riduzione di spesa (nell'ovvio e consolidato rispetto del parallelismo quantitativo, qualitativo e temporale tra oneri e compensazioni e purché non riveniente da ciclo) sia manovrando le entrate, a condizione – egualmente – che tale ultima evenienza sia frutto di una decisione discrezionale, ossia non per cause esogene (ciclo più positivo delle previsioni, ossia appunto l'extragetrito), ma a seguito dell'approvazione di normativa comportante nuovo o maggior gettito.

Cambia così il quadro delle norme con la nuova *governance* e si contribuisce, paradossalmente, dunque a riallineare la normativa europea (e quella interna per il noto rinvio mobile in tale materia suggellato dalle norme costituzionali - artt. 97, c. 1, 117, c.1, e 119, c. 1, Cost. - e dalla cit. l. n. 243/2012) rispetto alla vigente l. cont. n. 196/2009, per il profilo qui considerato, che, come prima illustrato, da tempo, anche nelle versioni risalenti, vietava l'utilizzo dell'extra gettito per finalità di copertura (nel linguaggio contabile ufficiale si accennava al “miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente”, ossia il saldo corrente senza interventi normativi in riferimento alla contabilità finanziaria di bilancio).

Merita di essere sottolineato, da quest'ultima angolazione, che la normativa europea sembra essere giunta a tale ultima conclusione con un certo ritardo, quando la legislazione contabile del nostro Paese aveva già fissato lo stesso principio sin dalla riformulazione del 1988 (l. n. 362) della

⁹ Cfr. Corte conti, Rel. quadr. sulla copertura delle leggi di spesa, ma anche, nelle Rel. di parifica del Rend. Gen. Stato, cap. “L'ordinamento contabile”.

¹⁰ Cfr. 2024/1265 Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, punto (8) del “*Considerando*”.

prima legge organica di contabilità in epoca repubblicana, ossia la l. n. 468/1978. Tra le forme di coperture ammissibili, va ricordato, infatti, che sin da allora si fissò che, a proposito delle nuove o maggiori entrate ammissibili a tali fini, vi fosse bisogno di modificazioni legislative che comportassero nuove o maggiori entrate, non essendo sufficiente far semplicemente riferimento alle eventuali maggiori entrate da ciclo positivo. Tant'è che la stessa, successiva¹¹ integrazione del testo – la l. n. 362, poi sussunta nella nuova l. cont. n. 196 in vigore – con la disposizione secondo cui “le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica” (art. 17, c. 1-bis, l. n. 196/2009), fu intesa come pleonastica, nell'esigere modificazioni legislative tali da comportare nuove o maggiori entrate, perché esse costituissero valido strumento di copertura.

La necessità di fondo era ed è sempre la medesima, infatti, nei termini già prima riportati, ossia garantire il parallelismo tra i due gradi di certezza e di stabilità delle coperture degli oneri (secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale su questo specifico punto¹²), il che costituisce il prerequisito per una compensazione non solo soddisfacente, ma tale da cogliere il senso dell'obbligo costituzionale di copertura¹³.

In estrema sintesi, dunque, mentre la l. cont. interna (n. 196) vieta di utilizzare il cd. extraggettito da ciclo a copertura di nuovi o maggiori oneri, la normativa eurounitaria non disponeva sinora in argomento, con ciò consentendo tale utilizzo (come avvenuto in questi ultimi anni, soprattutto nella XVIII legislatura) in riferimento alla grandezza di cui all'indebitamento netto. Tale strabismo ora invece, con la nuova *governance*, è stato superato, pervenendosi con l'allineamento tra le due normative (eurounitaria e nazionale), con un adattamento della prima (normativa eurounitaria) alla seconda (normativa domestica), la quale ultima – si ricorda – aveva già fissato tale principio sin dal 1988 con la l. n. 362. Si viene dunque ad irrobustire, ora, il detto principio di divieto di utilizzabilità dell'extraggettito, equiparandosi le due normative (interna ed unionale) per i due saldi di riferimento,

¹¹ Comma inserito dall'art. 3, c. 1, lett. b), della l. n. 39/2011, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, c. 1, della medesima l. n. 39/2011.

¹² Cfr. Corte cost. sentt. n. 238/18, n. 26/13, n. 70/12.

¹³ Cfr. L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del presidente (1948-1959)*, Torino 1956, pp. 201-207.

rispettivamente, saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato ed indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la contabilità economica.

Per offrire uno sguardo d'insieme dei precedenti parr. 4 e 5, si può affermare, sul piano dei principi, che – per la legislazione ordinaria – nel regime antecedente alla nuova *governance* le maggiori entrate non derivanti da norme di rango legislativo dovevano essere sottratte dai mezzi di copertura, in quanto tali da non poggiare *ex ante* su un fondamento solido (costituito dalla norma) e quindi da non offrire un grado di certezza equiparabile a quello dell'onere: ciò per la contabilità finanziaria, mentre, per la contabilità economica (Sec 2010), questa possibilità non era esclusa, il che ha consentito di procedere a tali forme di compensazione. Per il bilancio, invece, a prescindere dalla contabilità di riferimento, non risultava parimenti vietato tale tipo di compensazione, come in effetti è avvenuto.

Dopo l'approvazione della nuova *governance* a partire dall'aprile 2024, per il bilancio è intervenuto un divieto di sussumibilità a compensazione per entrate (ed in via analogica per minori spese) di natura non discrezionale, potendosi dunque assumere a compensazione solo mezzi che si pongano come esito di una scelta discrezionale e quindi di una norma. Principio, questo, che attiene tanto al bilancio che alla legislazione ordinaria (per la quale ultima già vigeva il principio, sia pure solo per la contabilità finanziaria).

Altro discorso – va detto per chiarezza – concerne la sussumibilità in manovra (bilancio) dei contestuali effetti di retroazione, ossia delle conseguenze sui conti pubblici della stessa decisione discrezionale di cui alla manovra, il che, anzi, costituisce un obbligo per una serie di principi, tra cui la trasparenza, anzitutto, e la veridicità: altrimenti si avrebbero conti non rispondenti alla realtà. È quanto accaduto, per esempio, per la l. di bilancio per il 2025. Si tratta dunque, in tale ipotesi, di mezzi interni e non esterni (ciclo) e che possono consistere sia in maggiori entrate che in minori spese.

6. Le sentenze della Corte costituzionale additive di spesa e/o quelle onerose di incostituzionalità secca fra “bilanciamento” tra diritti fondamentali e nuovi vincoli di bilancio¹⁴

Alla luce del citato, mutato *framework* delle regole europee non è difficile preconizzare che si possono porre altri problemi per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale su questi temi. Viene in evidenza, infatti, il tema delle sentenze di additive di spesa della Corte costituzionale, segnatamente per ciò che riguarda il “bilanciamento”, operato dalla Corte, tra diritti fondamentali e vincoli di bilancio, questi ultimi oggetto di non insignificanti modificazioni a partire dal 2024.

Il punto che emerge è duplice, pertanto: 1) la nuova *governance* europea rende più dubbie sul piano giuridico le sentenze additive di spesa? 2) queste ultime, unitamente alle sentenze di incostituzionalità secca (ove foriere di maggiori di nuovi o maggiori oneri), possono indirettamente derogare al sentiero virtuoso di finanza pubblica di cui alla normativa eurounitaria?

Laddove, a ben vedere, l'interrogativo è unico: debbono, le sentenze della Corte costituzionale, rispettare, nei loro effetti automatici sull'ordinamento, tutte le norme della Costituzione, con particolare riguardo a quelle qui in rilievo, che impongono – direttamente o indirettamente mediante il “rinvio mobile” all'ordinamento comunitario – obblighi in materia di finanza pubblica, oppure, per converso, è consentito loro un travalicamento dei vincoli finanziari e segnatamente della regola della spesa (il cui controllo costituisce il cardine del nuovo PSC *tout court*)¹⁵.

¹⁴ La materia della interrelazione tra diritti/vincolo di bilancio è complessa e anche la giurisprudenza costituzionale non è univoca sul tema. Con un primo gruppo di sentenze, la Corte ha rimarcato: che, nello scrutinio delle leggi di spesa occorre valorizzare la coerenza di tali decisioni in relazione al principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.; si veda, anche, la sent. n. 416/1995, in cui la Corte, tra l'altro, affermava che “non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni quale ne sia la gravità e l'urgenza; è viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame.”. Con un secondo gruppo di decisioni (*ex multis*, sent. n. 275/2016), la Corte sembra dare fondamento al cd. bilanciamento ineguale, configurando il prevalere del paradigma della dignità umana e del pieno sviluppo della persona, e, segnatamente, dei diritti sociali nel loro nucleo incompressibile, anche a scapito della scarsità delle risorse finanziarie, con ciò legittimando, in ipotesi, leggi di bilancio in contrasto con i parametri eurounitari, sussunti, com'è noto, nell'ordinamento nazionale per effetto del ricordato c.d. rinvio mobile, laddove la deviazione dal percorso di rientro fosse specificatamente giustificata dalla ritenuta, ineludibile necessità di garantire diritti costituzionalmente incompressibili.

¹⁵ La tematica non esclude riflessi anche sulla giurisprudenza della Corte di giustizia UE finora vaga nell'affrontare la tematica (Corte UE, sent. C-218/22, p. 45; C-220/12, p. 43).

Va anzitutto registrato che avveduta dottrina¹⁶ ha messo in evidenza possibili aporie derivanti dallo scrutinio di leggi di spesa non sufficientemente generali, che, in violazione dell'evocato parametro della parità di trattamento (art. 3 Cost.), ne prescrivano l'estensione della disciplina di favore a tutti i potenziali legittimati, con l'effetto di pareggiare verso l'alto (nel senso di dare a chi non è stato previsto nella normativa) il trattamento di maggior favore consentito dalla legge per determinate tipologie di situazioni soggettive a detrimento di altre analoghe tipologie.

Si tratterebbe dunque di un esito, ad opera di tali sentenze, creativa nell'ordinamento, di fatto, una disposizione additiva che – *ab origine* – nascerebbe però, in sé, viziata per violazione dell'art. 81, c. 3, Cost., essendo priva di copertura (per la parte innovativa), nonché, conseguenzialmente, dell'art. 97, c. 1, Cost., concernente gli obblighi europei di finanza pubblica¹⁷. Si ricorda, al riguardo, che la questione trova già una parziale, ancorché risalente, sistemazione a livello istituzionale con le procedure da osservare in tali casi: si tratta dello schema di cui all'art. 17, c. 13, l. cont. n. 196/2009 (disposizione che, peraltro, non ha mai trovato applicazione).

A questo punto, il quesito è se il compito di trovare le coperture degli oneri previsti dal tipo di sentenza qui in esame possa essere imposto o meno *sic et simpliciter* al legislatore. Questi potrebbe, infatti, anche non ritenersi obbligato ad assolverlo in quanto, anzitutto, non si tratta di un esito di una propria autonoma decisione di spesa, di cui essere responsabile nei confronti della sovranità (in disparte l'equiparazione sul piano dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, nella cornice classica dello Stato di diritto) ovvero potrebbe ritenersi non in condizione di reperire i mezzi finanziari occorrenti, pena la violazione dei parametri del PSC, e ciò senza considerare l'effetto "politico" negativo della copertura (tagli di spesa o nuove o maggiori entrate).

Nel riportato orientamento della Corte si è venuto a privilegiare un approccio di stretta protezione delle situazioni giuridiche sottostanti alla normativa, asseritamente, non conforme al principio di parità di trattamento, lasciando alla discrezionalità politica le scelte di ricalibrare la spesa, nel nome, sostanzialmente, di un cd. "bilanciamento ineguale" (evidente ossimoro); espressione, quest'ultima, da intendere quale non comparabilità dei diritti di prestazione rispetto all'esigenze di bilancio, trattandosi di entità tra loro non omogenee, poiché il vincolo finanziario,

¹⁶ G. ZAGREBELSKY, IV – *Proc. Cost.*, in *Enc. diritto*, p. 53, p. 663 ss., vol. XXXVI, 1987.

¹⁷ La giurisprudenza della Corte, anziché espungere dall'ordinamento la norma di maggior favore per tipologie limitate di situazioni soggettive, pareggiando cioè il trattamento verso il basso - espediente che avrebbe evitato additive di prestazione carenti di copertura finanziaria - ha seguito la prima via.

atteggiandosi quale mezzo, sarebbe da intendere, in ogni caso, recessivo rispetto al fine della tutela dei diritti fondamentali. Il relativo approccio dottrinale¹⁸ ritiene che, nonostante l'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2012, che ha sussunto nel vigente ordinamento costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio di derivazione unionale, detto principio consentirebbe, comunque, anche nella vigenza del nuovo parametro, "politiche anticicliche, permettendo il sostegno delle situazioni sociali dei più deboli proprio nelle fasi più basse del ciclo"; e ciò, secondo detta dottrina, in disparte la diversa questione del rispetto dei vincoli europei, in quanto "qui il problema si fa politico e investe la più che dubbia razionalità dell'attuale assetto dell'Unione"¹⁹. Vi è da ritenere al riguardo che, forse anche sulla base di tale prospettazione, la dottrina giuridica quasi all'unanimità²⁰ ha valorizzato la nota e oramai divenuta tralatizia formula (cfr., s. n. 35/23, p. 7 del *diritto*, che richiama la s. n. 275/16) secondo cui "[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"²¹.

Tale orientamento prende, dunque, le distanze dalla diversa posizione, espressa in altra parte della dottrina²², secondo cui la Corte cost. sarebbe "tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio"; tant'è, che "affermare l'esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale, equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento"²³. Va anche tenuto conto, peraltro, di quanto evidenziato in altra dottrina²⁴, di orientamento di fondo non dissimile, secondo cui "[a] differenza del diritto vivente formatosi sotto

¹⁸ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2016, n.3.

¹⁹ In base a tale impostazione, nonostante l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012, sarebbero consentite, comunque, anche nella vigenza del nuovo parametro, "politiche anticicliche, permettendo il sostegno delle situazioni sociali dei più deboli proprio nelle fasi più basse del ciclo".

²⁰ Cfr. L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio*, Nota a Corte cost. n. 275/2016, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2017, n.1.

²¹ Cfr. Corte cost. n. 275/2016, p. 11, del *diritto*.

²² G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa*, in www.federalismi.it, 2015, n. 10.

²³ M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, Conf. 15 febb. 2013, Univ. Padova, in www.unipd.it/scuolacostituzionale.

²⁴ A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.Federalismi.it, 2015, n. 10.

la vigenza del vecchio art. 81 Cost. – specie alla luce dell’interpretazione prevalente consolidatasi sulle note tesi di V. Onida e della Corte cost., a partire dalla storica decisione n. 1/1966 – le nuove disposizioni costituzionali” sembrano rovesciare quella lettura, ponendo le premesse per un diverso modo di essere della “costituzione finanziaria”.

Circa dunque il tema in esame, con particolare riguardo a quelle in materia di finanza pubblica, il quesito qui posto consiste dunque, in ciò: si tratta o meno di una riforma costituzionale - a proposito di quella del 2012 - che può porre un “limite/vincolo” alla legislazione sostanziale di spesa, così rovesciando il rapporto tradizionale tra bilancio e leggi di spesa alla luce del rapporto della legislazione sostanziale di spesa con il “limite/vincolo” stabilito in sede europea e direttamente operante nel nostro ordinamento costituzionale per effetto del c.d. rinvio mobile? Altro tema *a latere* è se tale eventuale vincolo possa dirsi rinforzato per effetto del nuovo pacchetto di misure normative dell’Unione europea dello scorso aprile 2024.

L’analisi della giurisprudenza della Corte cost. mostra che il tema, al momento, non ha trovato ancora compiuta definizione²⁵. Oltre a quanto prima riportato, nel mutato scenario (quanto meno dal 2012) la Corte costituzionale ha subito preso atto, senza, tuttavia - qui è il problema - avere individuato finora una linea univoca di riferimento in occasione dello scrutinio delle leggi di spesa nazionali e regionali: a) per un verso, valorizzando la portata dei vincoli imposti alla finanza pubblica, di cui occorre verificare la coerenza con gli impegni assunti in sede europea e sovranazionale²⁶; b) per altro verso, ribadendo la prevalenza della tutela dei diritti sulle esigenze di bilancio²⁷.

Peraltro, sullo sfondo rimane anche l’altro problema relativo alla titolarità della individuazione della “misura” in cui un diritto asseritamente incompressibile debba o possa essere ritenuto soddisfatto: questione ancora più spinosa, questa, ma su cui è difficile non concludere che sembrerebbe trattarsi di decisione politica²⁸. Il che però finisce con il riproporre il problema dei confini giudizialmente rilevanti per decidere la legittimità costituzionale o meno di una norma. In base a quali parametri, in altre parole, si possa decidere se il grado scelto di soddisfacimento di un

²⁵ In proposito, infatti, la linea della Corte sembrerebbe come in fase assestamento: si vedano, infatti, le coeve sentenze n. 195 e 192/2024, che, sul tema del rapporto nucleo incompressibile/vincolo di bilancio, sembrano, in parte, tra loro, non del tutto allineate.

²⁶ V. Corte cost., sentt.n.10/15; n. 88/14.

²⁷ V. Corte cost., sentt. n. 10/22, n. 142/21.

²⁸ Sulla tematica v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, p. 144, Milano, 1992.

diritto asseritamente incompressibile sia legittimo o meno (soprattutto se l'eventuale limitatezza è giustificata dai costi)?

A complicare ulteriormente le varie questioni va ricordato poi che, nell'ord. n. 24/2017, la Corte cost. ha brandito i cd. "controlimiti"²⁹, sollecitando un dialogo collaborativo con la Corte di giustizia UE.

Quanto ai riflessi della prevalenza dei controlimiti sotto il profilo della rilevanza dei "diritti inalienabili della persona" sulle esigenze di bilancio, per l'aspetto della "quantificazione finanziaria" dei diritti va anche considerato che, in Costituzione, il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali non è testualmente disciplinato; e tuttavia, secondo altra autorevole dottrina³⁰, «anziché costituire una caratteristica negativa del nostro ordinamento, [detta caratteristica] va positivamente apprezzata», perché «implica che il legislatore ordinario non è autorizzato a distinguere ciò che è essenziale da ciò» che non è essenziale nel contenuto di un diritto costituzionalmente riconosciuto. Il che deporrebbe a favore della preminenza dei vincoli di bilancio.

Ferma restando la nota aporia epistemologica³¹ circa l'impossibilità di definire (ad esempio) in termini finanziari un diritto fondamentale non essendo *ex ante* definibile il nucleo essenziale dello stesso³², una prima considerazione è che la risoluzione della questione della prevalenza del diritto sul "vincolo/limite risorse di bilancio disponibili" comunque non sembra possa, persuasivamente, essere affidata a nessuno dei diversi esiti rinvenibili nella giurisprudenza della Corte costituzionale, quali, ad esempio, il temperamento degli effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale (es. sent. n. 10/15)³³ o il ricorso a pronunce monito³⁴, o, anche, l'applicazione del criterio della

²⁹ A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti"*, in www.osservatoriocostituzionale.it, n. 2/2017.

³⁰ A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà*, Padova, 1990, p. 110.

³¹ Si fa riferimento al celebre (e peraltro discusso) principio della "priorità della definizione" (o dell'essenza) o della "priorità epistemica": v. il saggio di F. FERRARI, *Un "microcosmo" della filosofia di Platone: Il Menone*, p. 9, Milano 2017.

³² Cfr. sentt. n.128/73; n.160/74.

³³ Su cui, di recente, M. RUOTOLO, *La modulazione degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità. Idee e prospettive*, in *Consulta-on line.it*, 2024 f. III, 18 nov. 2024.

³⁴ Si veda sent. Corte cost. n. 275/16 cit.

doppia pronuncia (ord. n. 24/17)³⁵ ovvero, ancora, il ricorso al principio della gradualità (sent. n. 260/90)³⁶.

Pur dovendosi dare per scontato, comunque, un adeguato *self-restraint*, merita peraltro un'osservazione l'eventuale obiezione circa il fatto che la Costituzione impone vincoli di finanza pubblica sulla decisione discrezionale quale trova espressione in uno o più atti formali rappresentati dalla legge e non – almeno formalmente – in riferimento anche alle attività giurisdizionali: al riguardo, va però pur sempre considerato che è difficile sfuggire alla considerazione sistematica che i vincoli costituzionali di finanza pubblica, come qualsivoglia altro obbligo di matrice costituzionale, non possano essere ragionevolmente intesi come tali da indirizzarsi al solo potere legislativo. Essi involgono lo Stato-ordinamento nel suo complesso, ivi compresa dunque la giurisdizione, a partire ovviamente da quella costituzionale, che difficilmente può essere considerata, in linea generale, indipendente rispetto al complessivo quadro costituzionale vigente, il che vale sia per i vincoli finanziari che per obblighi di altro tipo.

Per cui, traendo le fila in ordine alla prima questione (più limitata) se la nuova *governance* europea renda più inopportune ovvero dubbie sul piano strettamente giuridico le sentenze additive di spesa e quelle di incostituzionalità secca onerose, la conclusione sembrerebbe essere di segno negativo, nel senso che il nuovo assetto di regole e procedure non reca sostanziali modifiche al quadro costituzionale di cui alla novella del 2012, tant'è che le analisi tecniche svolte – *in primis* dalla Corte dei conti³⁷ - hanno convenuto sulla sostanziale coerenza tra il vigente quadro costituzionale e la nuova *governance*.

Rimane tuttavia il quesito più di fondo relativo al se le due tipologie di sentenze in questione (additive di spesa ed onerose di incostituzionalità secca) possano indirettamente derogare alle prescrizioni costituzionali che impongono un sentiero virtuoso di finanza pubblica e quindi se esse debbano o meno, nei loro effetti automatici sull'ordinamento, ritenersi assoggettate a tutte le disposizioni costituzionali, con particolare riguardo, per il profilo qui affrontato, ai vincoli di bilancio.

³⁵ G. SCACCIA, *Controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'UE*, in www.Federalismi.it, 2022, n. 29.

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 260/90, punto 3 del *diritto*. V. anche, sentt. nn. 26/80, 349/85, 12 e 173/86, 33/87; n. 57/1973.

³⁷ Cfr. audizione nota 6.

Certo, partendo dalla citata giurisprudenza della Corte costituzionale sui controlimiti, si potrebbe anche pervenire ad una conclusione secondo cui la legislazione onerosa introdotta per il tramite delle sentenze additive di spesa della Corte costituzionale a protezione dei diritti fondamentali sarebbe da ritenere sottratta al vincolo della nuova *governance* (al di là della previsione dell'art. 25 del nuovo regolamento (UE) 1263/2024³⁸), impregiudicata rimanendo, tuttavia, la facoltà, per le Istituzioni europee (art. 126 TFUE), ove ritenute sussistenti le condizioni, di fare ricorso alla procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dello Stato che, comunque, esponga, nelle proprie scritture contabili, l'esorbitare, *per tabulas* (per i riflessi delle sentenza onerose sulle scritture contabili), dal parametro della regola della spesa (tra le altre) posto a tutela degli equilibri finanziari non solo degli Stati membri, ma dell'UE nel suo complesso. Ma non sembra, questa, una soluzione ragionevolmente percorribile, a fronte di un numero potenzialmente imprecisato di ricorsi ai cd. controlimiti, il che peraltro non escluderebbe la deviazione dai parametri finanziari UE, con quello che ciò comporta. Va considerata in questo senso l'evocata, assoluta indeterminatezza tanto del contenuto di tali diritti asseritamente incompressibili quanto del limite al di là del quale il relativo soddisfacimento si configurerebbe come illegittimo, questioni, queste, di cui è la discrezionalità politica a doversi far carico, con la responsabilità che ne consegue nei confronti del corpo elettorale, per dare un senso al richiamato art. 1, c. 2, Cost.

Occorre registrare dunque che l'ordinamento sembra evidenziare una sorta di "lacuna", non prospettando, allo stato, una soluzione giuridica coerente per la fattispecie di oneri creati da sentenze³⁹: per cui, al momento, se, da un lato, non può che rimanere la discrezionalità di valutazione dell'organo giudicante, dall'altro - al di là del già evocato *self-restraint*, a questo punto almeno doveroso in ordine alla creazione di oneri a carico della finanza pubblica ad opera di

³⁸ Che ha abrogato il reg. (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

³⁹ Il che ripropone l'attualità della problematica "a soluzione aperta" ricostruita da L. ELIA (v. n. 16), circa l'erompere delle c.d. additive di prestazione, contestualizzato in un periodo storico "in cui sembrava che fini e mezzi fossero dislocati in due pianeti distanti"; nello scritto l'Autore dà conto del dibattito maturato all'interno dei due "Comitati di studio per l'esame dei problemi istituzionali", istituiti da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'autunno del 1982, nelle note conclusive presentate dai membri; tra gli altri, l'on. Bozzi ribadiva l'opportunità "di ripristinare un preciso confine tra il potere di abrogare le leggi, attribuito dalla Costituzione alla Corte, e il potere di formare le leggi, che la Costituzione attribuisce ad altri organi (Parlamento e regioni) e che la Corte ha più volte in concreto esercitato con le cosiddette sentenze manipolatorie". In senso analogo, il sen. Branca, per la Sinistra indipendente, che così profeticamente si esprimeva: "[s]i dovrebbero vietare le sentenze additive: esse creano norme nuove e perciò sono espressione di un potere normativo che alla Corte non spetta perché né la Costituzione né altro glielo danno", segnatamente per quelle additive che estendono vantaggi ad altre categorie "soppiantando il Parlamento e senza il vincolo dell'art. 81 della Costituzione". Sono in fin dei conti le questioni di oggi.

sentenze - non resta che lasciare alla stessa Corte la responsabilità di sciogliere il grave nodo adottando una linea, il più possibile, non equivoca tra prevalenza dei vincoli finanziari ovvero soddisfacimento dei diritti e soprattutto metodologicamente di principio. A nulla varrebbe peraltro, sul piano finanziario, l'eventuale rinvio (anche implicito) alle risorse in essere, in quanto queste ultime dovrebbero essere calibrate sulla legislazione vigente, il che esclude spazi di azione senza manovre *ad hoc* (con relative coperture).

Senza l'assunzione di una linea chiara ed in un contesto in cui, sia pure con toni comprensibilmente molto sfumati ed *in nuce*, nel dibattito va prendendo forma, comunque, la figura (dopo quello legislativo) dell'eccesso di potere anche giurisdizionale, da intendersi ovviamente, in prospettiva, con un significato non meramente interno (nel senso cioè, valorizzando una lettura sistematica dell'art. 111, c. 8, Cost., di invasione della sfera riservata al potere legislativo, con travolgimento dei principi democratici della certezza del diritto e dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, con violazione, dunque, dei limiti esterni della giurisdizione), il sistema al momento non evita che rimarrà, dunque, nella discrezionalità della Corte costituzionale, come anche del giudice comune (con il già evocato *self-restraint*), la possibilità, in caso di "conflitto" tra diritto e limitatezza delle risorse finanziarie, di ricorrere alle modalità ritenute più adeguate, quali, per la Corte, il rinvio pregiudiziale o il dialogo con la Corte di Giustizia, come avvenuto per il noto caso Taricco (v. ord. n. 24/17)⁴⁰ o, per il giudice comune, la via della cd. "doppia pregiudizialità"⁴¹.

Ma sembra del tutto evidente che si tratta di soluzioni, queste ultime, improntate a provvisorietà, ancorché necessitate (per certi versi), mentre il tema è di tale rilevanza, soprattutto in prospettiva, da richiedere un ancoraggio solido e di principio, onde evitare casuali approdi: non va dimenticato, al riguardo, il nuovo scenario in cui si colloca, a partire da ora, la finanza pubblica. Un dato per tutti imprescindibile è infatti, all'interno di tale scenario, il ruolo di assoluta preminenza che, in un'ottica pluriennale, ha assunto, con la citata nuova *governance*, il profilo del controllo della spesa, nell'ambito di un quadro di obiettivi di finanza pubblica riferiti al *deficit* ed al debito. Ciò è tanto vero da aver indotto l'organo di controllo, la Corte dei conti, a ricordare che "a fronte di un percorso che per più esercizi richiederà il mantenimento delle variazioni della spesa al di sotto di

⁴⁰ V. nota n. 33.

⁴¹ Si pone un problema di doppia pregiudizialità quando una fattispecie risulti disciplinata da una norma nazionale che il giudice ritenga in contrasto con una o più disposizioni della nostra Costituzione e, al contempo, con una o più disposizioni del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta.

quella del prodotto, con una flessione quindi in termini reali, sarà indispensabile una sempre più netta selezione degli interventi e un chiaro profilo di quello che potrà essere il contributo alla crescita economica e sociale del Paese dell'operatore pubblico"⁴².

⁴² Cfr. audizione parlamentare sul d.d.l. "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e Bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (A.C. 2112), 5 nov. 2024, p. 101.