

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

IL VINCOLO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO TRA ATTUAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITÀ POLITICA: UN'INTERESSANTE ORDINANZA DELLA CORTE DEI CONTI – SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

dell'Avv. Stefania Valeri

Abstract: Un'ordinanza della Corte dei Conti abruzzese ripropone, in tutta la sua rilevanza e delicatezza, il controverso tema dei rapporti tra il principio dell'equilibrio di bilancio, la tutela dei diritti fondamentali e la garanzia dell'autonomia territoriale. Il presente lavoro intende fornire alcuni spunti di riflessione sull'evoluzione del vincolo dell'equilibrio di bilancio da strumento fondamentale di attuazione degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione Europea in ordine alle politiche di bilancio a presidio di interessi costituzionalmente protetti e di valori connessi alla rappresentanza politica e alla responsabilità di mandato.

Abstract: An order of the Abruzzo Court of Auditors raises again the major and controversial issue of the relationship between the balanced budget principle, the protection of fundamental rights, and the preservation of territorial autonomy.

This paper intends to provide some observations on the evolution of the balanced budget constraint as a fundamental instrument for fulfilling the obligations assumed by the State towards the European Union in relation to budgetary policies, in order to safeguard constitutionally protected interests and values related to political representation and mandate compliance.

Sommario: 1. Premessa – 2. L’ordinanza della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo - n.42/2020/PARI del 30.07.2020 - 3. Spunti di riflessione

1. Premessa

Una recente ordinanza emessa dalla Corte dei Conti nell’ambito del giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2018 ripropone, in tutta la sua rilevanza e delicatezza, il controverso tema dei rapporti tra il principio dell’equilibrio di bilancio, la tutela dei diritti fondamentali e la garanzia dell’autonomia territoriale e, con esso, gli orientamenti espressi in materia dalla Corte Costituzionale che hanno progressivamente considerato il vincolo dell’equilibrio di bilancio da strumento fondamentale di attuazione degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell’Unione Europea in ordine alle politiche di bilancio¹ a presidio di interessi costituzionalmente protetti e di valori connessi alla rappresentanza politica e alla responsabilità di mandato.

2. L’ordinanza della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo - n.42/2020/PARI del 30.07.2020

Nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l’esercizio 2018 la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l’Abruzzo, ha sollevato con ordinanza n. 42/2020/PARI la questione di legittimità costituzionale²:

¹ Si rimanda sul punto alle considerazioni formulate da F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016, p.133 e ss.

² L’economia del presente lavoro non consente di affrontare *funditus* il tema, pure di assoluta attualità, dei controlli di legittimità sulla regolarità delle gestioni finanziarie di Regioni ed Enti locali che stanno invero progressivamente perdendo i connotati della sola “ausiliarità” per transitare verso una dimensione di “finanziarizzazione” e di giurisdizionalizzazione”: “finanziarizzazione nel senso che il rispetto dell’equilibrio di bilancio sta diventando il canone prevalente e preminente rispetto ad altri parametri di efficienza, economicità ed efficacia a cui i documenti di programmazione finanziaria sono

- dell'art. 1, commi 779, 780, e 782, della Legge 27.12.2017 n. 205,

- dell'art. 8, comma 1, lett a) L.R. Abruzzo 05.02.2018 n. 7,

in riferimento ai parametri stabiliti

□ dagli art.li 81, 97 e 119, commi 1 e 6, della Costituzione in combinato disposto con gli art.li 2, 3 e 1, sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo,

□ dagli art.li 97, 81 e 41 e 3 e 117 comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dall'art. 1, Protocollo 1, CEDU,

- dell'ultimo periodo del comma 779 della Legge 27.12.2017 n. 205 ovvero della norma secondo cui le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31.12.2015,

in riferimento ai parametri stabiliti

□ dagli art.li 81, 97 e 119, commi 1 e 6, della Costituzione in combinato disposto con gli art.li 2, 3 e 1, sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia

chiamati a conformarsi; "giurisdizionalizzazione" nel senso che i parametri di controllo determinano oramai verifiche con esito binario o dicotomico, che accertano/non accertano la corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi oppure, nel caso della parifica del rendiconto delle Regioni, la conformità delle singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio ai parametri normativi. Tali modalità di verifica costituiscono, nel loro complesso, quel controllo che si designa di legalità-regolarità e che oramai presenta caratteristiche che lo collocano al confine della stessa funzione di controllo e preludono alla configurazione di una funzione di natura giurisdizionale. In termini cfr. C.BUZZACCHI, Autonomie e Corte dei Conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p.7.; E.D'ALTERIO, La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi", in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n.3/2019, p.702 osserva in maniera assai efficace che " *l'attività di tutore ha preso il sopravvento su quella di controllore, con riferimento sia al governo centrale, sia ai governi territoriali, a partire innanzitutto dal valore dell'attività di parificazione del rendiconto*". Sul controllo di legittimità della Corte dei Conti sulla regolarità della gestione finanziaria di Regioni ed Enti locali vedasi anche F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016, p.145 e ss.

per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo,

□ dagli art.li 97, 81 e 41 e 3 e 117 comma 1 della Costituzione, per violazione del parametro interposto dall'art. 1, Protocollo 1, CEDU,

- dell'art. 8, comma 1, lett a) L.R. Abruzzo 05.02.2018 n. 7, recante Bilancio di Previsione Finanziario 2018/2020, nella parte in cui, omettendo di valutare gli andamenti dei pregressi esercizi, non prevede alcuno stanziamento di spesa per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015 e 2016

in riferimento ai parametri stabiliti

□ dagli art.li 81, 97 e 117 secondo comma lett e) e terzo comma della Costituzione, per violazione dei parametri interposti dall'art. 50 e dall'art. 42 comma 12 del Decreto Legislativo 23.06.2011 n. 118.

ed ha sospeso il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018, inciso dalle predette disposizioni normative, ordinando la trasmissione degli atti dalla Corte costituzionale per l'esame delle questioni sollevate.

2.1. La Corte dei Conti dubita della legittimità costituzionale delle predette disposizioni di legge, richiamando in proposito i precetti della copertura finanziaria e dell'equilibrio finanziario e rammentando, in linea generale, come la Corte Costituzionale, a seguito della legge costituzionale n.1 del 2012 recante, come noto, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, *"abbia rafforzato il precetto dell'equilibrio arricchendo la sua fattispecie e trasformandolo in una "clausola generale" (Corte Costituzionale, sent.n.192/2012). Invero " nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di*

operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la la forza espansiva dell'art.81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (Corte Costituzionale, sent.n.184/2016"). Quest'ultima, per effetto delle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale, risulta articolarsi su due principali coordinate: l'una quantitativa, afferente la proporzione della spesa con le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali disponibili, l'altra temporale, coincidente con 'orizzonte cronologico del bilancio, entro il quale devono essere corretti gli eventuali squilibri emersi. "Tali coordinate (quantitativa e temporale) devono sussistere, a giudizio del giudice contabile, anche sul piano della disciplina "rimediale" per la "salvaguardia del bilancio e dei suoi equilibri", richiamando a tal fine l'orientamento già espresso anche dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania nell'ordinanza n.19/2018/PRSP.

Nel dettaglio, sul piano quantitativo, il precetto dell'equilibrio costituisce, ad avviso della Corte, lo svolgimento dell'obbligo di copertura finanziaria al tempo già previsto dalla vecchia formulazione dell'art.81. Infatti copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse (Corte Cost. sent.274/2017). A differenza dell'obbligo di copertura, però, nel sistema della legge costituzionale n.1/2012, l'equilibrio non opera marginalmente (cioè sugli incrementi di spesa e sulle riduzioni di entrate) bensì a livello complessivo sull'intero bilancio attraverso i saldi tra entrate e spese, tra costi e ricavi. Ed in particolare esso

opera sul principale saldo della contabilità finanziaria, ovvero sul risultato di amministrazione. In ragione di ciò l'equilibrio prescrive che le risorse economiche, finanziarie e patrimoniali siano sufficienti e proporzionate in modo da potere sostenere integralmente le spese e i costi di gestione.

Sotto il secondo profilo, l'orizzonte temporale della salvaguardia non può che essere, a stima della Corte, naturalmente quello del medesimo bilancio, in corso o quelli inclusi nel bilancio pluriennale, come confermato anche, in più occasioni, anche dalla Corte Costituzionale secondo cui *"il recupero dello squilibrio deve avvenire attraverso i bilanci di previsione immediatamente successivi; ciò in considerazione del principio della continuità di bilancio e degli esercizi finanziari (sent.n.274/2017) che "è essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale "* (sent.n.155/2015).

In altri termini, *"il precetto dell'equilibrio, come nella fattispecie del riequilibrio del bilancio, non può che essere declinato in stretta correlazione con l'aspetto temporale"*. Il tempo del riequilibrio assurge così in pratica, ad avviso della Corte, a suo indefettibile predicato. Se allora in assenza di un ben definito ancoraggio temporale, il principio dell'equilibrio rischia di perdere ogni concreto significato ed efficacia precettiva, ben si comprendono le ragioni per le quali il giudice contabile ritiene che collegare tale principio, *"come pretenderebbero di fare le norme censurate, ad un lasso di tempo a tal punto dilatato ne determinerebbe un suo significativo svuotamento, consentendo un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva ad una situazione di squilibrio strutturale, per la durata del piano di rientro"*.

2.2. Sotto altro e qualificato profilo, inoltre, la Corte dei Conti richiama l'orientamento della Corte Costituzionale per il quale il bilancio si configura come un bene giuridico "pubblico" (Corte Costituzionale, sentt.n.184/2016, n.228/2017 e n.247/2017), costituzionalmente tutelato (art.81 e 97Cost.), di cui occorre preservare effettività e funzionalità tramite il suo equilibrio: il precetto dell'equilibrio, infatti, presidia fondamentali valori costituzionali espresso dagli artt.3, 2 e 1 Cost. che del medesimo precetto costituiscono la ratio.

Il rispetto tendenziale dell'equilibrio di bilancio con risorse effettive garantisce infatti la concreta realizzazione delle politiche pubbliche democraticamente determinate, necessarie affinché la Repubblica possa rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana", realizzando l'uguaglianza sostanziale dei cittadini (art.3, comma 2, Cost.; cfr. sentenze della Corte Costituzionale n.10/2016 e n.70/2015).

Tale eguaglianza, tra l'altro, proprio grazie allo strutturale carattere temporale del bilancio, deve realizzarsi, ad avviso della Corte dei Conti abruzzese, anche in chiave trans-generazionale: poiché l'equilibrio "economico, finanziario e patrimoniale" deve essere realizzato "nel tempo" – attesa la già richiamata continuità degli esercizi finanziari e del bilancio (cfr. Corte Cost., sent.n.155/2015) – esso costituisce un dovere di "solidarietà politica, economica e sociale" delle generazioni presenti con quelle future. Le norme contestate consentirebbero, di contro, di accedere ad una disciplina di ripiano che vanificherebbe la dimensione temporale del bilancio e la necessità che entro tale orizzonte questo sia ripristinato in equilibrio.

2.3 Sotto diverso profilo la Corte dei Conti teme inoltre che il protrarsi dei tempi di perfezionamento e definito assetto del ripiano del deficit, favorito da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, possano innescare ulteriori ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito alla Pubblica Amministrazione beni e servizi. La dilatazione temporale determinerebbe poi una proporzionale espansione della capacità di spesa corrente, assurgendo a prerequisito di ulteriore crisi di liquidità. E l'ampiamiento della capacità di spesa da un lato consentirebbe di aggirare l'obbligo di reperire la reale copertura dei debiti già esigibili, per altro verso genererebbe una inevitabile crisi di cassa destinata a scaricarsi sugli utenti dei servizi e sulle imprese creditrici.

Il susseguirsi di interventi normativi che hanno dilatato l'orizzonte temporale di ripianamento del deficit violerebbe allora, secondo la Corte dei Conti, anche il principio della certezza del diritto inteso come possibilità di stabilire in maniera attendibile le conseguenze giuridiche di determinati atti.

2.4 Infine, Il precetto di equilibrio, riguardato sotto il profilo della "salvaguardia di bilancio", costituisce secondo il giudice contabile uno strumento di verifica e misurazione anche della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche: la violazione dell'equilibrio, infatti attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art.1 Cost.). Come evidenziato, infatti, dal Giudice delle leggi nella sentenza n.228/2017, la disciplina di salvaguardia si pone come "strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale (...) indissolubilmente legata alla cura dei sottesi interessi finanziari. Tale disciplina si ricollega (...) a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio

strutturale interrompono –in virtù di una presunzione assoluta –il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti”.

La contestata dilazione temporale quindi non consente agli amministratori eletti o eligendi di “presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso. E' stato affermato dalla Corte Costituzionale che il *“carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica risiede essenzialmente nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale”* (sentt.n. 184/2016 e n.228/2017).

Invero, rileva la Corte dei Conti abruzzese, non può sottacersi l'esistenza nell'ordinamento finanziario –contabile degli enti territoriali, di deroghe al principio innanzi richiamato: anzi, in caso di crisi della finanza territoriale, ove “i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio”, la stessa Corte costituzionale ha ritenuto “inevitabili” “misure di più ampio respiro temporale e ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al *“principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale affidati all'ente territoriale, che deve essere salvaguardato* (sentt.n.10/2016 e n.107/2016); ma se l'ordinamento giuscontabile degli enti territoriali conosce molteplici ipotesi di riequilibrio pluriennale dei deficit, esse sono, tuttavia, tutte il frutto di un bilanciamento secondo ragionevolezza con il precetto

dell'equilibrio di bilancio³. Le norme censurate, ad avviso del giudice contabile, non avrebbero invece altra finalità e giustificazione se non quella di spalmare disavanzi ordinari e rinvenienti da altri esercizi finanziati in un orizzonte temporale di 20 anni e ciò risulterebbe incompatibile con una gestione di bilancio equilibrata, in quanto avrebbe l'esclusivo scopo di spostare su generazioni successive il peso finanziario di gestione prive di coperture, in danno del principio di cui agli artt.97, 119,81, 3, 2 e 1 della Costituzione sottraendo gli amministratori al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa.

In conclusione, gli effetti costituzionalmente illegittimi imputati dalla Corte dei Conti alle leggi censurate in conseguenza della lesione del principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio sarebbero pertanto i seguenti: avrebbero sottratto gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato⁴ ; non sarebbe risultato assolto il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato è destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci⁵; non avrebbero consentito di

³ Così con riferimento al riaccertamento straordinario dei residui la Corte Costituzionale non ha escluso la possibilità di un'eccezionale misura legislativa ampliativa dei tempi del recupero del maggior disavanzo in quanto giustificata dall'esigenza di far fronte, una tantum, alle conseguenze delle complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria degli enti e che hanno generato disavanzi non riassorbili in un solo ciclo di bilancio (Corte Cost., sent.n.107/2016)

⁴ Cfr. sul punto le argomentazioni sul collegamento tra gli equilibri di bilancio e la responsabilità democratica connessa al mandato degli amministratori del territorio rinvenibili nelle sentenze della Corte Cost.nn.228/2017 e 18/2019: la durata del mandato elettorale, a cui è collegata la dimensione della responsabilità politica, impone esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi ed esige la coerente rideterminazione o costruzione degli equilibri di bilanci di previsione degli esercizi successivi. Il circuito democratico rappresentativo prevede che gli amministratori eletti ed eligendi si sottopongano al giudizio degli elettori e tale giudizio deve essere affrontato, se si persegue il rinnovo del mandato, anzitutto a fronte di scritture contabili "sincere" e poi se vi è stata sana ed equilibrata gestione finanziaria dalla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse.

⁵ Cfr. sul punto C.BUZZACCHI, op.cit., p.20. la quale segnala come, in presenza della lesione al principio della copertura pluriennale il giudice delle leggi denunci la compressione degli "elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata": da un arco di rientro particolarmente lungo si origina, infatti, "uno scenario incognito ed imprevedibile che –senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile" (Corte Cost., sent.n.18/2019)

supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; sarebbe risultato pregiudicato il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

3. Spunti di riflessione

3.1 Dalle argomentazioni svolte dalla Corte dei Conti abruzzese un primo elemento pare allora indiscutibile: il principio di equilibrio di bilancio non è solo uno strumento dettato per ragioni di carattere esclusivamente finanziario e volto a garantire unicamente gli interessi di mercato⁶. Proprio l'evocato principio costituzionale di solidarietà nei confronti delle generazioni future consente di inquadrare il rigore finanziario in una prospettiva diversa: esso infatti assurge a presupposto indispensabile della possibilità di garantire anche in futuro i diritti sociali fondamentali, nel pieno rispetto di quell'obiettivo costituzionale di solidarietà che non può non riguardare anche le generazioni che verranno.

Invero, il principio dell'equità intergenerazionale – che richiede la necessaria corrispondenza tra quanti traggono beneficio dall'indebitamento pubblico e quanti dovranno poi ripagarlo -

⁶ Si rammenti come il principio in esame costituisca una delle più significative ricadute sul sistema degli enti territoriali del vincolo economico-finanziario europeo, conseguente alle modifiche della costituzione economica europea apportate dal Trattato di Maastricht. Sul punto sia consentito rinviare a F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016, p.133 e ss, il quale rammenta come, a partire dall'edificazione dell'Unione economica e monetaria del 1993, perfezionata dal PSC del 1997, i governi nazionali siano diventati responsabili dell'indebitamento complessivo delle pubbliche amministrazioni dinanzi all'Unione e, per questa ragione, si siano dotati di una strumentazione normativa volta ad obbligare anche i poteri regionali e locali ad una disciplina di bilancio rigorosa, al fine di evitare l'insorgere di una responsabilità per "deficit eccessivo".

La stessa Corte Costituzionale è recentemente intervenuta sul punto per precisare che, ai sensi del primo comma dell'art.119 Cost., *"l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea"* (Corte Cost.sent.n.4/2020)

costituisce il precipitato di quel principio di solidarietà che, come è noto, rappresenta uno dei cardini fondativi della nostra Costituzione⁷ e appare altresì fondare la sostenibilità economica dei diritti sociali (ed in particolare dei diritti previdenziali).

E' stato al riguardo efficacemente osservato, infatti, che quella "furia del presente" che ha costantemente caratterizzato le scelte della politica italiana, oscurando ogni preoccupazione collettiva per il futuro e impedendo di valutare prospetticamente nel tempo le decisioni dell'oggi pare dunque necessariamente chiamata a fare i conti con la necessità di preservare le condizioni per consentire all'ordinamento di perpetuarsi e di garantire anche a chi verrà dopo di noi le risorse necessarie a dare attuazione all'obiettivo di eguaglianza sostanziale affermato dall'art.3, comma 2, della Costituzione italiana. La questione dell'equilibrio finanziario è insomma oggi *"elemento decisivo della coesione sociale, un presupposto per mantenere nel tempo e tra le generazioni eguaglianza e diritti"*⁸.

⁷ E non solo, visto che il tema della solidarietà intergenerazionale è esplicitamente considerato anche all'interno dei trattati dell'Unione europea: il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sancisce infatti che il godimento di tali diritti *"a sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future"*, In modo non dissimile, anche l'art.3 della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea racconta di un'Unione che *"combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore"* Si rinvia sul punto allo scritto di G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt.38, 81 e 97 Cost.*, in Osservatorio costituzionale, 3/2018

⁸ Così G. ARCONZO, op.cit.

Va tuttavia richiamato, in proposito, il più recente dibattito, sorto nell'ambito della stessa dottrina costituzionalista, tra coloro che, riferendosi talvolta alla nozione di "solidarietà intergenerazionale", talaltra a quella di "equità intergenerazionale", ovvero di "mutualità intergenerazionale", hanno dimostrato di prestare attenzione al rischio che politiche di spesa non ponderate (e non sufficientemente giustificate) possano tradursi in un pregiudizio per le future generazioni, e coloro che invece, oltre a sottolineare l'estrema difficoltà di ricavare indicazioni univoche da una giurisprudenza necessariamente imperniata sulla tecnica del bilanciamento che richiede l'esame dei singoli casi e della loro innegabile peculiarità, hanno segnalato la criticità maggiore legata alla effettiva giustiziabilità del dovere di solidarietà intergenerazionale, soprattutto se utilizzato come unico principio da bilanciare con altri interessi costituzionali contrastanti.

Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, la responsabilità intergenerazionale non pare aver mai costituito l'argomento decisivo utilizzato dalla Corte per definire i vincoli all'azione legislativa, atteso che essa appare piuttosto evocata principalmente alla stregua di un argomento *ad adiuvandum* per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative.

Sotto questo profilo, nell'animato dibattito politico, giuridico e contabile costantemente incentrato sulla possibilità o meno di far fronte all'indebitamento per risolvere le indigenze di quanti versano oggi in condizione di povertà o di crisi economico-finanziaria, senza tenere in debito conto il tema delle generazioni future, appare piuttosto emergere come dato ineludibile la necessità di rispettare il principio della sostenibilità del debito pubblico: se è vero, infatti, che le generazioni future non possono essere gravate oltre misura facendo vivere quella attuale a loro spese, è altrettanto vero che la logica

3.2 Le argomentazioni svolte dalla Corte dei Conti abruzzese inducono poi ad un'ulteriore riflessione: non è in ogni caso vero che il principio dell'equilibrio di bilancio sia destinato a prevalere sempre e comunque sull'attuazione dei diritti sociali.

E' ben noto che parte della dottrina costituzionalistica ha mostrato notevoli critiche e perplessità nei confronti dei contenuti della riforma costituzionale del 2012, rilevando come il perseguimento degli obiettivi di stabilità economica sotteso alla nuova formulazione degli artt.81 e 97 Cost. mirerebbe a salvaguardare per lo più gli interessi dei mercati e delle relazioni finanziarie e risulterebbe invece pregiudizievole per l'attuazione e la garanzia dei diritti sociali⁹.

Invero, quella appena descritta appare essere una prospettiva soltanto parziale ove solo si consideri che la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n.275/2016¹⁰, ha chiaramente respinto l'idea che vi sia un qualche primato assoluto dei vincoli finanziari rispetto alla garanzia dei diritti sociali: *"Non tutti i diritti debbono essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili"*, poiché invece, secondo un

dell'equilibrio di bilancio non è quella di un astratto rigore, dovendo essere comunque ispirata ad obiettivi di sviluppo, equità e sostenibilità.

Va tuttavia segnalato che la sussistenza di diritti delle generazioni future è questione non del tutto pacifica in dottrina e che proprio con riferimento agli effetti della spesa pubblica su tali diritti vi sono posizioni anche fortemente divaricate: a fronte di aperture al riconoscimento di tali diritti, che quindi genererebbero doveri in capo alle generazioni presenti, vi è invece la convinzione che una dottrina dei diritti proiettata al futuro sia nulla più che una funzione sul piano giuridico. Si rimanda a tale proposito alle considerazioni sviluppate da C.BUZZACCHI, op.cit., p.25 ess.

⁹ Cfr. tra i tanti L.CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 3/2015. Le nuove norme avrebbero come conseguenza *"radicali mutamenti nella forma dello Stato (...)* ponendo le premesse giuridiche per il superamento dell'impianto sociale dell'economia di mercato": così F.BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 2/2012. Secondo D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus ai controlimiti*, in www.rivistaaic.it, 2014, saremmo di fronte ad una legge di revisione costituzionale lesiva dei principi fondamentali della Costituzione.

¹⁰ La questione concerneva l'attuazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità, con particolare riferimento al trasporto gratuito per raggiungere la sede della scuola. Su questa sentenza numerosi sono i contributi della dottrina: cfr. tra i tanti L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur.Cost.* 2016, 2500 ss.; A.APOSTOLI, *a "caldo" della sentenza della Corte Costituzionale n.275/2016*, in www.forumcostituzionale.it, 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 *Nomos, Le attualità del diritto*, 1, 2017; L.MADAU, *"E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*, in www.osservatorioaic.it, 2017.

passaggio della sentenza oramai divenuto celebre, *“è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*.

In definitiva, allora, quello dell'equilibrio di bilancio non è un valore in grado di prevalere sempre e comunque sui diritti sociali posto che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale richiamata dalla stessa Corte dei Conti nell'ordinanza in commento¹¹, è un elemento che deve essere attentamente valutato nelle necessarie operazioni di bilanciamento che devono essere svolte ogni qualvolta il Legislatore si trovi a disciplinare una fattispecie che vede l'affermazione di un diritto sociale scontrarsi con la scarsità delle risorse.¹²

Acclarata l'esigenza della *“garanzia incomprimibile dei diritti”* posta dalla Corte Costituzionale e preso atto che le norme sono tanto prescrittive da non risentire, nella loro concreta applicazione, dei vincoli di bilancio, non vi è allora alcuna possibilità di accogliere la tesi che vede i diritti sociali come norme *“moralì”*¹³ e, soprattutto, si sgombra il campo da ogni ricostruzione teorica che vede i diritti sociali dotati di un'effettività debole, subordinata all'intervento discrezionale del legislatore o che li considera *“diritti condizionati”* dalle risorse disponibili. La Corte sembrerebbe aver così aderito alla tesi che non distingue, se non storicamente, tra i diritti contenuti

¹¹ L'ordinanza della Corte dei Conti richiama, in particolare, i dettami della sentenza n.10/2016 nella quale la Corte Costituzionale, anticipando sostanzialmente la posizione espressa nella decisione n. 275/2016 e pur tenendo conto dei tempi di crisi economica, afferma che ogni pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali, causato dal mancato finanziamento dei servizi, si traduce non solo in una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche in una violazione del principio di eguaglianza. *“In assenza di adeguate fonti di finanziamento cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente (...) L'art.3 Cost. è stato ulteriormente violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi”*. Il principio di uguaglianza sostanziale, dunque, si trasforma in un vincolo per il Legislatore che deve orientare le scelte politiche in materia di bilancio.

¹² Così conclude anche G.ARCONZO, op.cit., 644

¹³ Il rilievo è di I.CIOLLI, *I diritti sociali “condizionati” di fronte alla Corte Costituzionale*, nota a commento della sentenza n.275/2016 ma lo ricorda anche F.LOSURDO, op.cit.

nella Carta costituzionale e solidarizzato con quella “cosiddetta resistenza costituzionale al primato dei vincoli finanziari e comunitari dati per insuperabili, tesa a riaffermare lo statuto costituzionale dei diritti sociali contro le tendenze alla loro de-costituzionalizzazione”¹⁴.

3.3. Un’ultima riflessione sia infine consentita.

Le argomentazioni svolte dalla Corte dei Conti in merito alla rappresentanza politica e alla responsabilità legata all’uso delle risorse riflettono una più recente giurisprudenza costituzionale che, come è stato osservato, ha il merito di spostare il fulcro della funzione del controllo di legalità-regolarità dalla preservazione dei valori insiti negli artt.81, 97 e 119 Cost. – e cioè quelli dell’equilibrio finanziario – alla preservazione del valore discendente da una pluralità di norme costituzionali, prima fra tutte l’art.1. Il percorso logico dominante è quello che il principio democratico implica responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati; che la responsabilità degli eletti è massima in relazione alle decisioni finanziarie; che dunque quella vigilanza suscettibile di dare evidenza e trasparenza alla responsabilità finanziaria è idonea a dare effettività al carattere democratico del sistema politico.

Una giurisprudenza di questo tenore non sconfessa quella precedente volta ad individuare nei vincoli europei il fondamento di decisioni che hanno visto sanzionare numerose leggi regionali: i precetti degli artt.81, 97 e 119 e le due potestà –una esclusiva e l’altra concorrente – dell’armonizzazione contabile e del coordinamento della finanza pubblica continuano ad operare essenzialmente a salvaguardia di un quadro di regole europee, che operano all’interno del nostro ordinamento con effetti che la dottrina ha spesso ritenuto criticabili.

¹⁴ Le conclusioni sono di I.CIOLLI, op.cit. che richiama anche A.LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in GC, 2016, p.299-308 e F.LOSURDO, op.cit.,p.120, il quale ricorda come lo svilimento dei diritti sociali sia dovuto al fatto di aver assunto l’art.81 Cost. a una vera e propria “clausola generale” in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile.

Ma pur rimanendo valida la lettura di un quadro costituzionale che deve leggersi – tra molte critiche – nel rispetto di vincoli etero-posti, la nuova visuale delle decisioni di finanza pubblica –siano esse dei legislatori regionali o di quello statale – come massima espressione di responsabilità politica apre anche una prospettiva interessante e più coerente con i valori costituzionali, che da un lato permette di collegare tra loro decisione di bilancio e diritti - e conseguentemente di chiamare gli organi a cui spetta la decisione di bilancio alle proprie responsabilità-, ma dall'altro dovrebbe auspicabilmente spingere autonomie territoriali e organismi di controllo a interazioni dialoganti e collaborative, piuttosto che a contrapposizioni spesso semplicisticamente rappresentate nella forma di contrasto tra valori e principi di rango costituzionale¹⁵.

¹⁵ La riflessione è di C.BUZZACCHI, op.cit, p. 38 cui si rimanda per ogni opportuno approfondimento sui limiti e le prospettive del sistema dei controlli.