

**COSTITUZIONE E VINCOLI EUROPEI DI BILANCIO\***

**STEFANIA BARONCELLI, MONICA ROSINI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. La Costituzione e la sua revisione tra “trasformazioni” ... – 3. ...e “rigidità”. – 4. “Trasformazioni” e “rigidità” in riferimento alla tutela dei diritti sociali. – 4.1. Diritti pensionistici. – 4.2. Tassazione e irretroattività delle pronunce di accoglimento. – 4.3. Disabilità, istruzione e nucleo fondamentale dei diritti sociali. – 5. Brevi considerazioni finali.

**Suggerimento di citazione**

S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Costituzione e vincoli europei di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “La Costituzione tra rigidità e trasformazioni” organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze.

Il contributo è frutto di una riflessione congiunta delle autrici, in particolare i paragrafi 1-3 e 5 sono da attribuire a Monica Rosini e i paragrafi 4-4.3 a Stefania Baroncelli.

\*\* Stefania Baroncelli è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico e Monica Rosini ricercatrice a tempo determinato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia e Management della Libera Università di Bolzano/*Bozen*.

Contatti: [stefania.baroncelli@unibz.it](mailto:stefania.baroncelli@unibz.it)  
[monica.rosini@unibz.it](mailto:monica.rosini@unibz.it)

### 1. Premessa

L'appartenenza all'Unione europea comporta, com'è noto, vincoli importanti per la sovranità nazionale degli Stati membri, anche in virtù della loro capacità di prevalere sulle regole di rango costituzionale, diverse dai principi fondamentali. Negli ultimi anni le vicende politico-economiche hanno spostato l'attenzione sui sempre più stringenti vincoli di bilancio, il cui rispetto è imposto dall'adesione all'unione economica e monetaria.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di guardare a questi discussi vincoli attraverso la lente prescelta dagli organizzatori del convegno (quella de "La Costituzione fra rigidità e trasformazioni"), analizzando alcune delle "trasformazioni" dai medesimi introdotte nel nostro tessuto costituzionale e, al contempo, segnalando alcune "rigidità" – da intendersi come capacità di resistenza alle trasformazioni – evidenziate dalla Carta costituzionale.

La più eclatante trasformazione indotta dai vincoli europei di bilancio è quella dello stesso testo costituzionale, ad opera della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha novellato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo il principio del pareggio di bilancio<sup>1</sup>. Si tratta di una scelta in controtendenza rispetto alle pregresse vicende di adattamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo, il cui fondamento costituzionale è stato per lungo tempo rintracciato nell'art. 11 Cost., in virtù della interpretazione evolutiva offertane dalla giurisprudenza costituzionale, affiancato soltanto nel 2001 dall'espressa previsione della subordinazione della legislazione statale e regionale ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (art. 117, co. 1, Cost.).

Questa scelta del legislatore di intervenire a livello costituzionale induce ad interrogarsi sulle "trasformazioni" dalla medesima determinate in riferimento, *in primis*, alla funzione di revisione costituzionale e, *in secundis*, alla garanzia dei diritti costituzionali fondamentali, specialmente di quelli che prevedono prestazioni positive. Al contempo si guarderà alle "rigidità" evidenziate dal testo costituzionale e dal suo principale interprete a salvaguardia dell'originario impianto costituzionale. Si trascurerà, invece, in questa sede – per quanto consapevole della sua importanza – l'ulteriore aspetto delle istanze unificanti derivate dall'impatto della riforma costituzionale del 2012 e delle ricadute sul sistema delle autonomie regionali e locali.

<sup>1</sup> Da più parti non si è mancato di evidenziare l'ambiguità terminologica della legge cost. n. 1/2012 che nel titolo qualifica il principio come "pareggio di bilancio", ma poi nel testo degli artt. 81, 97 e 119 e nell'art. 5 parla sempre di "equilibrio di bilancio". Cfr. Corte dei conti, *Parere in ordine al disegno di legge A.S. 3047*, adunanza 13 dicembre 2011 e, in dottrina, per tutti, R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 930.

## 2. La Costituzione e la sua revisione tra “trasformazioni” ...

L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio ad opera della legge cost. n. 1/2012 rappresenta, come detto, la più evidente trasformazione della Costituzione indotta dai vincoli europei di bilancio. Questa modifica del testo costituzionale è il risultato di un esercizio della funzione di revisione costituzionale diverso dal passato, in virtù del forte condizionamento determinato dalla situazione economico-finanziaria e dagli input europei<sup>2</sup>.

L'idea che la decisione politica di revisione costituzionale sia un' "opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare"<sup>3</sup> non trova ormai conferma nella prassi più recente delle riforme (o tentativi di riforma) della Costituzione, ma se generalmente tale smentita è stata indotta dall'attrazione della funzione nell'alveo delle dinamiche maggioranza/opposizione, nel caso della legge cost. n. 1/2012 la smentita è riconducibile ad una sostanziale eterodeterminazione dei contenuti, della tempistica, nonché – *in primis* – della stessa scelta della veste costituzionale.

Di tale circostanza non fanno ministero gli stessi lavori preparatori della riforma, che indicano quale antecedente immediato alla presentazione degli otto progetti di legge<sup>4</sup>, il *Patto Euro Plus*, approvato dai capi di Stato e di governo

<sup>2</sup> P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013.

<sup>3</sup> Corte cost., 14 novembre 2000, n. 496, punto 4.2 del *Considerato in diritto*, per la quale questo non vuol dire "che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare".

<sup>4</sup> La riforma nasce dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 4620 presentato il 15 settembre 2011, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale") e di ben sette proposte di legge di iniziativa parlamentare: n. 4205 (Cambursano e altri, recante "Modifica all'articolo 81 della Costituzione, in materia di debito pubblico") presentata il 23 marzo 2011; n. 4525 (Marinello e altri, rubricata "Modifica dell'art. 81 della Costituzione, concernente i bilanci dello Stato e degli enti pubblici e l'equilibrio della finanza pubblica") presentata il 19 luglio 2011; n. 4526 (Beltrandi e altri, recante "Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-bis e 81-ter della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici") presentata il 19 luglio 2011; n. 4594 (Merloni e altri, recante "Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale") presentata il 9 agosto 2011; n. 4596 (Lanzilotta e altri, recante "Modifiche agli articoli 81, 117, 119 e 120 della Costituzione, in materia di equilibrio di bilancio e di responsabilità fiscale") presentata l'11 agosto 2011; n. 4607 (Martino e altri, recante "Modifiche agli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione, in tema di regole di responsabilità fiscale") presentata il 7 settembre 2011; n. 4646 (Bersani e altri, recante "Modifiche agli articoli 53, 81, 119 e 123 e introduzione del titolo I-bis della parte seconda della Costituzione, in materia di equità tra le generazioni e di stabilità di bilancio") presentata il 27 settembre 2011. La dottrina si è diffusamente occupata dei contenuti della novella costituzionale: tra i tanti contributi, ci si limita a richiamare il numero monografico *Costituzione e pareggio di bilancio*, de *Il Filangieri. Quaderno 11*, Napoli, 2012

della zona euro nella riunione dell'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo del 24-25 marzo, recante l'impegno degli Stati aderenti a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita<sup>5</sup>. Si trattava, peraltro, di un impegno che conservava agli Stati aderenti la scelta dello specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ponendo unicamente la condizione che il medesimo avesse “natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”<sup>6</sup>. Alla decisione di ciascun paese era, altresì, rimessa l'esatta forma della regola (“freno all'indebitamento”, regola collegata al saldo primario o regola di spesa), in ogni caso chiamata a garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. Il ruolo delle istituzioni europee rimaneva sullo sfondo, con l'attribuzione alla Commissione di compiti di natura consultiva, meramente eventuali, attivabili a discrezione dagli Stati prima dell'adozione della precisa regola di bilancio, e da esercitare “nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali”.

Un input europeo di non minor rilevanza – e a cui i lavori preparatori non mancano di riferirsi – può rintracciarsi nella lettera inviata il 5 agosto 2011 al Governo italiano dai presidenti della Banca centrale europea e della Banca d'Italia, che *inter alia* riteneva “appropriata anche una riforma costituzionale che rend[esse] più stringenti le regole di bilancio”<sup>7</sup>.

Meno chiara la relazione tra il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* (c.d. *Fiscal compact*) e la revisione costituzionale in commento: per quanto la sottoscrizione del TSCG sia intervenuta soltanto il 2 marzo 2012<sup>8</sup>, e, quindi, pochi giorni prima l'appro-

e G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, nonché l'ampia bibliografia ivi richiamata.

<sup>5</sup> Cfr. Camera dei Deputati, *Relazione delle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione)*, presentata il 10 novembre 2011, reperibile al seguente indirizzo: <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0055270.pdf>

<sup>6</sup> Punto c) del *Patto Euro Plus – Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e convergenza*, allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11 REV 1, 20 aprile 2011.

<sup>7</sup> La lettera firmata da Trichet e Draghi è divenuta nota (anche allo stesso Parlamento, cui molti degli inviti erano rivolti) solo il 29 settembre 2011 con la pubblicazione sul Corriere della Sera. Per il testo integrale: [https://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_italiano\\_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml](https://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml).

<sup>8</sup> Com'è noto, il trattato è stato negoziato e stipulato al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea e delle procedure previste per la modifica dei suoi trattati istitutivi. Questa scelta è imputabile anche alla decisione di due Stati membri (Regno Unito e Repubblica ceca) di non aderirvi. Esiste, comunque, uno stretto legame tra il diritto dell'UE e il TSCG come espressamente confermato in più disposizioni di quest'ultimo (segnatamente nei Titoli I e II). Tant'è che le norme in esso contenute devono essere interpretate in conformità al diritto dell'UE e possono essere applicate se compatibili

vazione in seconda lettura della legge costituzionale, quest'ultima ne rappresenta un adempimento anticipato dei contenuti<sup>9</sup>. Ai nostri fini rileva, in particolare, l'art. 3, par. 2, del TSCG che ha previsto che le regole del patto di bilancio dal medesimo poste producano effetti nel diritto nazionale degli Stati contraenti al più tardi entro un anno dalla relativa entrata in vigore (ovvero entro il 1° gennaio 2014) “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Per quanto il tenore letterale degli atti soprarichiamati evidenzia piuttosto chiaramente come l'uso della forma costituzionale per l'introduzione dei vincoli di bilancio non configurasse un obbligo giuridico<sup>10</sup>, le previsioni del Fiscal Compact meritano un'analisi più approfondita e conclusioni meno scontate.

Non vi è dubbio che nella versione finale del citato art. 3, par 2, trovino ospitalità formule meno stringenti rispetto a quelle originariamente proposte, che, in effetti, ponevano un rigido impegno ad inserire nelle costituzioni nazionali il vincolo del pareggio di bilancio<sup>11</sup>. La scelta di “ammorbidire” l'impegno e indicare la veste costituzionale come opzione meramente preferenziale può spiegarsi alla luce della accentuata rigidità di alcuni testi costituzionali europei, che subordinano la propria revisione ad aggravamenti particolarmente impegnativi, quali la deliberazione da parte del Parlamento in carica e di quello all'uopo rinnovato (e che, quindi, impongono nuove elezioni), ovvero l'obbligatoria celebrazione di un referendum confermativo<sup>12</sup>. Siffatti aggravamenti avrebbero sicuramente allungato i tempi della trasposizione nazionale delle regole di bilancio e, con buona probabilità, messo a rischio lo stesso processo di

con tale diritto (art. 2). In tema, più diffusamente: G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014, disponibile anche al seguente indirizzo: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Tosato.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf).

<sup>9</sup> N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 11 “Costituzione e pareggio di bilancio”*, cit., 96.

<sup>10</sup> In particolare, il Patto Euro Plus fa riferimento alla “costituzione o normativa quadro”, quali esempi di strumenti normativi di “natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte”; la lettera Trichet-Draghi qualifica come “appropriata” una eventuale riforma costituzionale; il Fiscal Compact esprime una “preferenza” per il livello costituzionale. Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, cit.

<sup>11</sup> C. GOLINO, *I vincoli di bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2013.

<sup>12</sup> È il caso, ad esempio, della Costituzione dei Paesi Bassi che prevede lo scioglimento della camera bassa dopo l'approvazione della riforma in prima lettura e, successivamente alle elezioni, l'approvazione di entrambe le camere a maggioranza dei due terzi (art. 137); e della Costituzione danese che prevede l'ulteriore *step* del referendum (art. 88). Il solo aggravamento referendario è previsto dalla Costituzione irlandese (art. 46).

implementazione<sup>13</sup>. Di qui la scelta di renderne possibile l'adempimento anche tramite strumenti giuridici alternativi, purché dotati di una speciale capacità di resistenza o che, in altro modo, offrano garanzie rigorose per il rispetto fedele del principio del pareggio di bilancio nell'ambito del processo di elaborazione dei bilanci nazionali.

Pare chiaro, pertanto, che l'obiettivo ricercato fosse quello di una fonte in grado di resistere all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive, senza necessariamente impegnare ed appesantire il livello costituzionale<sup>14</sup>. Il riferimento è chiaramente, per gli ordinamenti europei che riconoscono l'istituto, alla c.d. legge organica, disegnata quale fonte intermedia dotata delle caratteristiche invocate dal Fiscal compact.

A fronte di siffatte previsioni, quali possibilità di scelta si aprivano per l'ordinamento italiano? L'adempimento avrebbe potuto passare dall'approvazione di una legge di sistema (sul modello della legge n. 400/1988) o da una riforma dei regolamenti parlamentari?<sup>15</sup>

Per tentare di rispondere a tali interrogativi occorre estendere l'analisi ad un'altra fondamentale previsione del Fiscal compact, l'art. 8, che affida(va) alle istituzioni europee un articolato ruolo di controllo sul processo nazionale di introduzione del vincolo del pareggio di bilancio. Da un lato, si impegna(va) la Commissione europea a presentare tempestivamente una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuno Stato contraente per ottemperare agli obblighi ex art. 3, par. 2, TSCG; dall'altro, si abilita(va) ciascuno Stato ad adire la Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso di mancato rispetto di tale obbligazione da parte di altro contraente. L'attivazione del ricorso giurisdizionale non risulta(va) necessariamente subordinata al negativo pronunciamento da parte della Commissione. La sentenza della Corte di giustizia è "vincolante per le parti del procedimento" e le obbliga ad adottare i provvedimenti per la relativa esecuzione nel termine stabilito dalla stessa pronuncia del giudice europeo. La mancata ottemperanza della decisione può dare adito ad un secondo procedimento giurisdizionale e, all'esito, alla condanna al pagamento di sanzioni finanziarie, da devolvere al meccanismo europeo di stabilità.

Si è, quindi, previsto uno specifico meccanismo di controllo sulla implementazione a livello nazionale delle regole di bilancio europee assegnando, in

<sup>13</sup> Cfr. *Editorial: The Fiscal compact and the European Constitutions: 'Europe speaking German'*, in *European Constitutional Law Rev.*, 2012.

<sup>14</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Intervento*, in Senato della Repubblica, *Seduta del 20 dicembre 2012*; nonché D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3863.

<sup>15</sup> Per una risposta positiva: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione al Convegno di studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna 20-22 settembre 2012, in *Rivista della Corte di conti*, 2013.

ultima istanza, alla Corte di giustizia il compito di verificare la corretta trasposizione di siffatte regole e il loro carattere sufficientemente rigido. Per quanto tale controllo non sia stata attivato, pare significativo l'affidamento al giudice europeo del potere di decidere su problemi sostanzialmente riguardanti gli ordinamenti costituzionali nazionali, limitando così la loro autonomia, anche costituzionale<sup>16</sup>.

Come previsto da tale meccanismo, la Commissione, a far data dalla scadenza stabilita nel TSCG (1° gennaio 2014), si è attivata ai fini della valutazione delle disposizioni adottate dagli Stati contraenti, richiedendo ai medesimi di rispondere ad un questionario, seguito nel luglio 2015 dalla richiesta, via “pilot letters”, ai Ministri delle Finanze di chiarimenti su specifici punti. Alla luce dei chiarimenti e delle misure adottate, la Commissione ha, poi, lanciato il 20 marzo 2016 una formale consultazione, invitando gli Stati a formulare le loro osservazioni sulle questioni in sospeso evidenziate a livello europeo. Siffatte osservazioni sono state prese in considerazione nella elaborazione delle relazioni finali del 22 febbraio 2017. I profili valutati dalla Commissione sono stati: lo status giuridico delle disposizioni adottate; la formulazione della regola del pareggio di bilancio; la disciplina del meccanismo di correzione e dell'organismo di monitoraggio<sup>17</sup>.

Particolarmente interessante ai nostri fini è il primo profilo indagato, volto a verificare il carattere vincolante e la natura permanente delle disposizioni nazionali adottate ovvero la loro capacità di offrire una garanzia di rigoroso rispetto lungo tutto il processo nazionale di bilancio. La relazione finale conferma il carattere non vincolante della veste costituzionale, tant'è che soltanto quattro paesi, tra cui l'Italia<sup>18</sup>, hanno optato per l'introduzione del principio

<sup>16</sup> Cfr. C. GOLINO, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale*, cit., 2013, nonché R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), n. 3, 2013, per la quale tale giurisdizione sul rispetto delle regole tecniche di bilancio “pare invece portare con sé un compito di arbitrato politico piuttosto che una competenza giurisdizionale vera e propria”.

<sup>17</sup> Cfr. European Commission, *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final, 22.2.2017. Unitamente al report generale, sono state presentate singole relazioni sull'adempimento da parte dei 22 paesi (sui 25 contraenti) vincolati al rispetto del Titolo III del TSCG: i 19 Stati dell'area euro, più Bulgaria, Danimarca e Romania. Tutti i report, redatti in inglese e nella rispettiva lingua nazionale, sono disponibili al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock_en).

<sup>18</sup> Gli altri sono: Germania (artt. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115 e 143d, novellati da *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* del 29 luglio 2009); Spagna (*Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*, del 27 settembre 2011) e Slovenia (art. 148, novellato nel maggio 2013). Cfr. F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2011, 933; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 357 e G. DELLEDONNE, *A legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and*

del pareggio di bilancio in Costituzione e la sua successiva integrazione a livello legislativo<sup>19</sup>. Altri hanno fatto uso di fonti speciali dotate di forza superiore rispetto alla legge ordinaria o, più specificamente, rispetto alla legge di bilancio: si tratta prevalentemente di quegli ordinamenti che conoscono fonti “intermedie”, rinforzate rispetto alla legge ordinaria<sup>20</sup>. In due casi (Austria e Belgio) si è fatto uso di strumenti normativi diversi dalla legge del Parlamento, ma comunque dotati nei rispettivi ordinamenti federali di forza giuridica superiore alla legge ordinaria<sup>21</sup>.

Nei rimanenti Stati, ovvero la metà delle parti contraenti, la legge nazionale di trasposizione ha lo status di legge ordinaria. Tuttavia, in quasi tutti i casi, anche siffatta fonte è stata ritenuta idonea a soddisfare le previsioni del TSCG, sulla scorta di alcuni elementi in grado di garantirne, nei singoli ordinamenti, il rispetto da parte delle leggi annuali di bilancio. Siffatti elementi sono stati in alcuni casi agevolmente individuati nella previsione di limiti procedurali per l'adozione delle leggi di bilancio che effettivamente escludono la possibilità di deroghe alla legge di trasposizione del Fiscal compact (Bulgaria) o nella introduzione di un “endorsement” al TSCG nel testo costituzionale<sup>22</sup>. In altri casi, in cui la legge di implementazione del Fiscal compact e le leggi di bilancio occupano lo stesso livello nella gerarchia delle fonti, la questione della capacità delle prime di garantire l'effettivo e rigoroso rispetto dei vincoli di bilancio ha

*French Experiences*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, 2014, 181.

<sup>19</sup> In Germania è stato, a tal fine, adottato il *Fiscal Compact Implementation Act* del 15 luglio 2013, che ha emendato il *Budgetary Principles Act* e lo *Stability Council Act*, nonché le regole di procedura (*Geschäftsordnung*) dello *Stability Council*; in Spagna sono state approvate due leggi organiche (*Organic Law 2/2012 on Budgetary Stability and Financial Sustainability* e *Organic Law 6/2013 on the creation of the Independent Authority for Fiscal Responsibility*); in Slovenia è stato adottato il *Fiscal Rule Act* del 10 luglio 2015. Com'è noto, in Italia le previsioni costituzionali sono state implementate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>20</sup> Lo *State Budget Act* approvato nel febbraio 2014 dall'Estonia è una legge rinforzata approvata a maggioranza assoluta dei componenti del *Riigikogu*, ai sensi dell'art. 104 Cost.; parimenti, è una legge con valore rinforzato, ai sensi dell'art. 112, par. 3, della Costituzione portoghese, la *Budgetary Framework Law (BFL)*, approvata nel settembre 2015. La legge costituzionale n. XII-1289 del 6 novembre 2014 nella gerarchia delle fonti lituana occupa una posizione sovraordinata rispetto alla legge ordinaria, pur essendo subordinata alla Costituzione. In Lettonia, la legge di ratifica del TSCG è stata approvata con maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 68 Cost., e, pertanto, in virtù del sistema monista ivi previsto, prevale sulle leggi nazionali ordinarie. Infine, il *Fiscal Policy Act* (n. 869/2012) finlandese, pur essendo una legge ordinaria, è destinato a prevalere sulla legge annuale di bilancio, che non è approvata nelle forme legislative.

<sup>21</sup> Si tratta, per quanto riguarda l'Austria, dell'*Agreement (ASP) between the federal level (Bund), the federal states (Länder) and the municipalities (Gemeinden) on an Austrian Internal Stability Pact 2012 (Österreichischer Stabilitätspakt 2012)* e, per il Belgio, del *Cooperation agreement of 13 December 2013 concluded by the federal government and the eight federated entities (communities, regions and community commissions)*, approvato dai rispettivi parlamenti per un periodo di tempo indefinito.

<sup>22</sup> Irlanda, Malta e Slovacchia.



imposto maggiori sforzi ricostruttivi. In particolare, la Commissione si è trovata a dover considerare atti difficilmente inquadrabili tra le fonti normative, quali pubblici e formali impegni da parte degli Stati, unitamente alla previsione di forti e indipendenti organismi di monitoraggio<sup>23</sup>. In due casi (Grecia e Lussemburgo) la Commissione ha espresso un giudizio positivo condizionato alla adozione di misure ulteriori volte ad impedire ogni possibilità per la legge di bilancio di discostarsi dalle previsioni del Fiscal compact.

Il quadro brevemente tratteggiato, pur evidenziando la considerevole diversità delle soluzioni normative adottate a livello nazionale, verosimilmente imputabile ai differenti contesti costituzionali e giuridici degli Stati contraenti, consente di cogliere qualche significativa indicazione sulle alternative – invero limitate – di cui disponeva l'ordinamento italiano per un effettivo adempimento degli obblighi imposti dal TSCG. Il report della Commissione relativo al nostro paese è piuttosto sintetico quanto allo status giuridico delle disposizioni adottate, dando per pacifico che il rango costituzionale della legge cost. n. 1/2012 e la natura di “legge avente forza superiore a quello di una legge di bilancio ordinaria” della legge n. 243/2012 integrino i caratteri di vincolatività, permanenza ed effettività previsti dal Fiscal compact<sup>24</sup>.

Pare a chi scrive, che la scelta di strumenti normativi alternativi, quali la legge ordinaria o la modifica dei regolamenti parlamentari, avrebbe difficilmente condotto ad una valutazione altrettanto positiva della Commissione, per l'assenza di rimedi di natura giurisdizionale in grado di garantire l'effettività dei vincoli di bilancio. Sulla necessità della previsione di meccanismi di garanzia di tale tipologia insiste – pur in assenza di espresse indicazioni in tal senso da parte del TSCG<sup>25</sup> – la Commissione europea nelle relazioni finali svolte sui singoli paesi contraenti ai sensi dell'art. 8 del Fiscal compact, considerandoli come l'unico strumento in grado di garantire l'effettività alle regole di trasposizione dei vincoli di bilancio. Basti considerare il report relativo al Lussemburgo che subordina la valutazione positiva della trasposizione nazionale dei vincoli

<sup>23</sup> È il caso di Cipro, Danimarca, Paesi Bassi, Romania e Francia. Sulle complesse vicende francesi: C. DE CARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, in *Il Filangieri. Quaderno 11 “Costituzione e pareggio di bilancio”*, cit., 267.

<sup>24</sup> *Country annex Italy to the Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final ANNEX 12, 22 febbraio 2017.

<sup>25</sup> L'assenza nel Fiscal compact della previsione di meccanismi di garanzia del rispetto delle regole di bilancio di tipo esclusivamente giurisdizionale è stata invocata da autorevole dottrina a sostegno della percorribilità di strade alternative di trasposizione. Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 26.

di bilancio alla revisione dei poteri della Corte costituzionale e dei giudici ordinari in relazione al diritto internazionale<sup>26</sup>. Parimenti la relazione relativa alla Francia dà conto della previa richiesta da parte della Commissione di ulteriori informazioni sulla presenza nell'ordinamento di "effective judicial remedies" nel caso di scostamento della legge di bilancio annuale dai vincoli del TSCG<sup>27</sup>. Le perplessità sull'incertezza e debolezza dei rimedi legali disponibili sono state, tuttavia, ritenute controbilanciate dal formale impegno delle autorità francesi ad interpretare la legge organica n. 2012-1403 del 17 dicembre 2012<sup>28</sup> conformemente ai vincoli europei di bilancio imposti dal Fiscal compact e dalla solidità del meccanismo di monitoraggio previsto.

Analoghe perplessità avrebbero con tutta probabilità accompagnato l'introduzione nell'ordinamento italiano dei vincoli europei di bilancio tramite una legge "di sistema", sull'esempio della legge n. 400/1988, per la sua incapacità – in virtù della natura di legge ordinaria – di imporsi su successive leggi di pari grado. La circostanza è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza costituzionale che, proprio in riferimento alla legge 400/1988, non ha mancato di evidenziare, che, non avendo la medesima "in sé e per sé, rango costituzionale", non può assurgere "a parametro di legittimità in un giudizio" davanti alla Corte costituzionale<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. *Country annex Luxembourg to the Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final ANNEX 15, 22 febbraio 2017 che evidenzia come "under the modified provisions as they are currently envisaged, ordinary courts will not apply laws and regulations if they are contrary to superior rules of law and laws declared by the Constitutional court not to be in conformity with international treaties would cease to have legal effect".

<sup>27</sup> Cfr. *Country annex France to the Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, C(2017) 1201 final ANNEX 8, 22 febbraio 2017, in cui è riportata anche la risposta del governo francese tesa ad evidenziare la natura del *Conseil Constitutionnel* quale autorità giudiziaria indipendente, chiamata a svolgere un ruolo attivo nel buon funzionamento del processo di bilancio e nella effettiva implementazione del TSCG. Si veda anche il report relativo alla Grecia (*Annex 10*).

<sup>28</sup> *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*

<sup>29</sup> Tale affermazione non ha, tuttavia, impedito al giudice costituzionale (sent. 16 febbraio 2012, n. 22, punto 3.3 del *Considerato in diritto*), di ravvisare nell'art. 15, comma 3, l. n. 400/1988 – laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge "deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo" – l' "esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento". In senso contrario a quanto ritenuto nel testo: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 26, che fa, altresì, riferimento alla qualificazione della l. 400/1988 quale "legge di attuazione costituzionale" operata dalla *Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 22 febbraio 2011*. Per il testo integrale: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11360>

Quanto ai regolamenti parlamentari la circostanza che la loro inosservanza non sia censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi pare rivestire un rilievo decisivo<sup>30</sup>. In senso contrario non pare invocabile la previsione di meccanismi interni alle Camere volti ad assicurarne l'osservanza, ove si guardi alle perplessità espresse dalla Commissione in merito all'effettività del "*comply-or-explain principle*" nella disciplina del neoistituito UPB (Ufficio parlamentare di bilancio)<sup>31</sup>. La evidenziata debolezza del meccanismo di controllo interno è stata ritenuta non ostativa ad una complessiva valutazione positiva solo in virtù del formale impegno delle autorità italiane a rispondere pubblicamente in caso di significative divergenze tra le valutazioni governative e quelle dell'UPB.

Quanto precede induce chi scrive a ritenere che l'uso della veste costituzionale per quanto non costituisse formalmente un obbligo, per l'ordinamento italiano rappresentava, *de facto*, l'unica strada percorribile, stante la difficoltà di rinvenirvi istituti idonei a garantire altrimenti la rigorosa effettività delle regole di bilancio. A sostegno di questa ricostruzione può richiamarsi anche la *Décision* n. 2012-653 del 9 agosto 2012 del *Conseil constitutionnel*<sup>32</sup>, che, com'è noto, non rilevando elementi di contrasto tra il testo costituzionale e i nuovi impegni derivanti dal TSCG, ha escluso l'esistenza di un obbligo per il legislatore francese alla modifica della Costituzione, considerata l'esplicita previsione dell'adozione, in alternativa, di disposizioni vincolanti e di natura permanente. Siffatta alternativa veniva agevolmente individuata nell'approvazione di una legge organica sulla programmazione e la governance delle finanze pubbliche ai sensi dell'art. 34, comma 22, della Costituzione<sup>33</sup>. *A contrario*, non essendo percorribile nell'ordinamento italiano tale strada per l'assenza di analoga tipologia di fonte, nonché, come visto, di altre tipologie di fonti subordinate a quella costituzionale in grado di imporsi alle leggi ordinarie, rimaneva la prima

<sup>30</sup> In senso contrario, ancora: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 25.

<sup>31</sup> L'art. 18, comma 3, della legge n. 243/2012 prevede che qualora nell'esercizio delle funzioni conferite "l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

<sup>32</sup> La decisione è solitamente invocata dagli interpreti quale conferma dell'inesistenza di un obbligo giuridico alla costituzionalizzazione delle regole di bilancio e per ricondurre l'adozione della legge cost. n. 1/2012 a ragioni unicamente politiche. Il testo integrale della decisione è reperibile in *Journal officiel* 11.08.2012, nonché al seguente indirizzo: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>. Cfr. R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 ottobre 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit. 357.

<sup>33</sup> Si veda, in particolare, il *Considerando 24*.

alternativa che rendeva essenziale la “veste” costituzionale delle regole sul patto di bilancio. In altre parole, gli spazi di scelta del Parlamento italiano si riducevano all'accoglimento delle regole di bilancio direttamente nel testo costituzionale oppure in una legge costituzionale, in modo da garantirne l'utilizzabilità come parametro nel giudizio di costituzionalità. Certo, a ben vedere, analogo effetto sarebbe stato garantito anche dalla mera ratifica del TSCG tramite lo strumento della legge ordinaria, alla luce del regime di vincolatività riconosciuto dal giudice costituzionale, in base all'art. 117 Cost., con le sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007<sup>34</sup>. Una simile scelta avrebbe, tuttavia, contraddetto la *ratio* ispiratrice del Fiscal compact ovvero che “*stronger national rules and institutions could increase the sense of ownership of EU fiscal rules and thereby play an important role in promoting sound fiscal policies*”<sup>35</sup>.

La scelta della via costituzionale può essere, pertanto, solo in parte ricondotta a ragioni politiche e alla necessità per il nostro paese, a fronte della difficile situazione economico-finanziaria, di assicurare le istituzioni europee, gli altri Stati membri e i mercati circa la propria determinazione a rispettare le regole europee di bilancio. Si è perlopiù trattato di una risposta agli impegni assunti in sede europea, che implicavano per il nostro ordinamento un adempimento – non problematico – soltanto tramite le forme costituzionali<sup>36</sup>.

In quanto precede può leggersi una trasformazione della funzione di revisione costituzionale, non più lasciata alla libera definizione da parte delle forze parlamentari, ma sacrificata sull'altare degli impegni europei<sup>37</sup>. La misura di siffatto sacrificio può cogliersi anche nell'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione della legge cost. n. 1/2012, caratterizzato da un largo consenso parlamentare, ben superiore alla soglia dei due terzi di esclusione del referendum, dall'assenza di effettivo dibattito e dalla eccezionale celerità<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> In tal senso D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, cit., 3864.

<sup>35</sup> European Commission, *Communication from the Commission. The Fiscal Compact: Taking Stock*, C(2017) 1200 final, 22 febbraio 2017.

<sup>36</sup> L'essenzialità della forma emerge chiaramente dalla circostanza che l'art. 6 legge cost. n. 1/2012 prevedesse l'applicazione delle relative disposizioni non già immediatamente, ma “a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”.

<sup>37</sup> Parla di “forte ed evidente cessione di sovranità costituzionale”: P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, cit.

<sup>38</sup> La prima proposta di legge costituzionale è stata presentata alla Camera il 23 marzo 2011; l'esame in commissione si è svolto dal 5 ottobre al 10 novembre, passata il 23 novembre alla discussione in aula è stata approvata in prima deliberazione il 30 novembre. Trasmesso al Senato, il progetto di legge è stato oggetto di un breve esame in commissione – dal 7 al 14 dicembre – e in aula – dal 14 al 15 dicembre – giorno quest'ultimo dell'approvazione in prima deliberazione. Le seconde letture si sono concluse con l'approvazione a maggioranza dei due terzi: il 6 marzo 2012 alla Camera e 17 aprile 2012 al Senato. Promulgata il 20 aprile dal Capo dello Stato, la legge costituzionale è stata pubblicata

### 3. ...e “rigidità”

I vincoli di bilancio europei se, da un lato, hanno indotto la segnalata trasformazione della funzione di revisione costituzionale, dall'altro, hanno consentito di evidenziarne alcune “rigidità”, da intendersi – come anticipato nella premessa – quali capacità di resistenza alle trasformazioni.

La trasposizione dei vincoli europei di bilancio ha dovuto confrontarsi con la difficoltà di tradurre aspetti tecnici nel linguaggio costituzionale, senza tradire forma, stile e natura della Costituzione<sup>39</sup>. La scelta del legislatore costituzionale italiano è stata nel senso di escludere una trasposizione dettagliata, sulla falsariga della riforma tedesca del 2009, optando per poche ed essenziali novelle alla Carta (agli artt. 81, 97, 117 e 119) e una formulazione per principi. In particolare, le due principali previsioni – l'equilibrio del bilancio e il divieto del ricorso all'indebitamento – hanno natura di principi e, del resto, risultano così qualificati dallo stesso art. 81, comma 6. La concreta configurazione di entrambi i principi è, invece, rimessa al legislatore ordinario, che è astretto dal rispetto dell'equilibrio di bilancio, tenuto conto “delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”, e può ricorrere all'indebitamento al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali<sup>40</sup>.

L'onere di specificazione dei principi, in linea con gli impegni europei, è assolto tramite il rinvio ad una legge, “approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera”, del compito di determinare i contenuti della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e ad una legge costituzionale della definizione dei relativi principi (art. 81, comma 6, Cost.).

Le previsioni costituzionali novellate sono, quindi, destinate ad essere integrate da altri due livelli di normazione: uno (ancora) costituzionale, ma estraneo al testo della Costituzione, l'altro legislativo rinforzato. La riserva costituzionale è stata, in realtà, soddisfatta dalla stessa legge cost. n. 1/2012, che si presenta nella doppia veste di legge di revisione costituzionale e legge costituzionale (all'art. 5)<sup>41</sup>.

nella Gazzetta Ufficiale del giorno 23 ed è entrata in vigore l'8 maggio 2012. Ha evidenziato la frettezza dell'iter: A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108. Ne ha rilevato l'assenza di discussione politica, tra gli altri, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

<sup>39</sup> D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 2012, 112.

<sup>40</sup> R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri. Quaderno 11 “Costituzione e pareggio di bilancio”*, cit., 252.

<sup>41</sup> P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*. Una rassegna problematica, cit.

L'autentica novità è rappresentata dal secondo livello di normazione costituito da una fonte rinforzata, in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione<sup>42</sup>. Proprio la previsione di tale aggravamento procedurale, unitamente alla riserva di competenza nello svolgimento dei principi costituzionali in materia di bilancio, hanno indotto parte della dottrina ad una sua qualificazione come legge organica, distinta tanto dalle leggi costituzionali, quanto da quelle ordinarie<sup>43</sup>. Più cauti i tentativi di inquadramento del giudice costituzionale che, per quanto abbia fatto recentemente uso della locuzione "legge organica" per definire la legge n. 243 del 2012, non ha mancato di inserirla tra virgolette, nonché di ritenere ammissibile – in altra pronuncia di poco precedente – la sua impugnazione "dal momento che, pur trattandosi di una legge «rinforzata», in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa".<sup>44</sup>

L'inclusione della legge n. 243/2012 tra gli atti sindacabili dalla Corte costituzionale, non fa in ogni caso venir meno la sua capacità di resistere all'abrogazione da parte di una successiva legge ordinaria che insista sulla medesima materia, tant'è che "può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" (art. 1, co. 2, l. n. 243/2012). La natura rinforzata consente, pertanto, di assumerla quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità sulle violazioni dell'art. 81 Cost.<sup>45</sup> E proprio tale "status superiore

<sup>42</sup> Il d.d.l. costituzionale presentato dal Governo (A.C. 4620) aveva previsto, nella riformulazione dell'art. 53 Cost., l'approvazione della legge in questione a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

<sup>43</sup> Per tale inquadramento della legge ex art. 81, comma 6, Cost. si veda: N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., 108; nonché M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013. Parla di "unico esemplare di un'originale tipologia di fonti legislative rinforzate", R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2013. *Contra*: R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, cit., 255.

<sup>44</sup> Si tratta, rispettivamente, delle sentt.: n. 49/2018 (punto 3 del *Considerato in diritto*) e n. 61/2018 (punto 2 del *Considerato in diritto*) e n. 88/2014 (punto 3 del *Considerato in diritto*), cui si riferiscono gli incisi riportati nel testo.

<sup>45</sup> Cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri. Quaderno 11 "Costituzione e pareggio di bilancio"*, cit., 222 e M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2012*, Milano, 2014.

a quello di una legge ordinaria” è stato apprezzato dalla Commissione nella relazione svolta sul nostro paese, ai sensi dell’art. 8 TSCG<sup>46</sup>.

Queste scelte paiono funzionali a consentire alla revisione costituzionale di continuare a rispondere all’esigenza di tendenziale stabilità del testo costituzionale. La scelta di una formulazione per principi delle norme costituzionali in materia di bilancio, unitamente a quella di rinviarne lo sviluppo ad una fonte ulteriore, sono volte ad assicurare una maggiore stabilità nel tempo alle nuove disposizioni costituzionali: una implementazione più dettagliata avrebbe esposto il novellato testo costituzionale al rischio di frequenti revisioni ai fini dell’adattamento alle prescrizioni definite in sede europea<sup>47</sup>. Circostanza non certo improbabile, ove si guardi alle significative modifiche della maggior parte delle regole europee di bilancio introdotte nel giro di pochi anni. Nell’ottica del legislatore costituzionale italiano la supremazia della Costituzione resta legata alla sua continuità e durata: tutti i poteri, compreso quello legislativo, ne sono vincolati proprio per la sua natura di atto sostanzialmente permanente<sup>48</sup>.

In questo contesto, la legge rinforzata *ex art. 81*, comma 6, Cost., rappresenta lo strumento utile (e necessario) per garantire la futura stabilità del testo costituzionale e, al contempo, un meno gravoso *iter* di adattamento alle esigenze maturate in sede europea, senza frustrare le esigenze di stabilizzazione dei contenuti precettivi richieste dal Fiscal compact<sup>49</sup>. Per quanto il testo novellato preveda che l’equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni e la sostenibilità del debito pubblico siano assicurati “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea” (art. 97 Cost.)<sup>50</sup>, l’onere di effettivo adattamento delle regole nazionali non potrà che gravare sulla neoistituita legge rinforzata.

#### 4. “Trasformazioni” e “rigidità” in riferimento alla tutela dei diritti sociali

L’introduzione dell’equilibrio di bilancio in Costituzione, e la modifica dell’art. 81 che ciò comporta, attuano una trasformazione all’interno del dettato costituzionale, a più livelli. In un primo senso, più profondo, la trasformazione incide sul rapporto fra democrazia politica e dettato costituzionale, spingendosi

<sup>46</sup> Sull’accresciuta forza passiva della legge insiste la stessa relazione illustrativa della proposta di legge (C. 5603).

<sup>47</sup> In tal senso N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2011, 4.

<sup>48</sup> T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2702. “Supremazia e continuità della costituzione sono sue facce della stessa medaglia”: S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 290.

<sup>49</sup> M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 20.

<sup>50</sup> Nonostante la differenza terminologica con l’art. 117 Cost. (“coerenza” anziché “rispetto”) la disposizione ribadisce la subordinazione anche delle regole costituzionali (diverse dai principi fondamentali) alle norme definite in sede europea.

a dare una colorazione diversa financo alla forma di governo. Tale significato appare evidente se adottiamo una prospettiva storica: la parte della Costituzione dedicata alla materia finanziaria esprime la fiducia che i Costituenti vollero manifestare per le mutevoli scelte politiche del legislatore. La scelta dei padri della Costituzione fu nel senso di assicurare i presupposti di un'economia aperta di mercato, di stampo capitalista; e con ciò di sottrarre l'economia alla politica, nei vari ambiti. Tuttavia, lungi dal fissare principi immutabili da rispettare in ogni occasione, o accogliere specifici modelli di politica economica, l'Assemblea costituente decise di approvare un testo sui principi finanziari aperto, che rinviava le modalità di interpretazione del testo alle decisioni mutevoli della maggioranza parlamentare.

Il dibattito tenutosi in Assemblea costituente mostra come il tentativo di inserire in Costituzione alcuni principi economici rigidi ci sia stato. Pensiamo alla proposta Einaudi, al tempo Governatore della Banca d'Italia e massimo esponente del pensiero liberale, nonché membro dell'Assemblea costituente, di inserire la c.d. "clausola-oro" per esplicitare il rapporto espresso in Costituzione fra risparmio, credito e moneta<sup>51</sup>. L'inserimento della clausola-oro avrebbe ancorato la moneta italiana a un parametro fisso, così come avveniva in altri contesti istituzionali stranieri, e avrebbe eliminato la deriva di dannosi processi inflattivi e di svalutazione monetaria<sup>52</sup>. Ciononostante, lo stesso Einaudi non nascondeva i rischi che essa avrebbe potuto causare allo Stato, se abbinata al criterio di rigidità della Costituzione. Per questo motivo, la stessa Commissione economica esprimeva forti dubbi sulla utilità di inserire in Costituzione specifici criteri di politica economica, considerando le limitazioni che il testo costituzionale avrebbe posto al legislatore ordinario. La natura rigida della Costituzione non avrebbe consentito modifiche veloci; e ciò poteva limitare gravemente la maggioranza governativa nella sua azione di politica economica, soprattutto nel caso di eventi o crisi economiche da affrontare con sollecitudine<sup>53</sup>.

In un secondo senso, l'equilibrio di bilancio condiziona il modo in cui possono essere interpretati gli altri diritti di rango costituzionale; costituendo un parametro forte, esso può influenzare il perimetro del contenuto dei diritti, soprattutto di quelli di tipo sociale. Con la riforma del 2012 il principio dell'equilibrio di bilancio entra a far parte pienamente, e al massimo livello, del

<sup>51</sup> La proposta di Einaudi viene presentata in plenaria e discussa il 19 maggio 1947, con il sostegno di altri membri di impostazione liberale, come Corbino e Lucifero.

<sup>52</sup> Atti assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta del 19 maggio 1947, 4037 ss.

<sup>53</sup> Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione economica, V, Finanza. Roma, 19046, 5. Su queste vicende, cfr. la ricostruzione di F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, 2018, 155.



tessuto costituzionale del nostro ordinamento, potendo fungere da parametro rispetto alle scelte legislative nazionali e consentendo alla Corte costituzionale di intervenire in modo innovativo nel modulare le risposte legislative nel nuovo quadro di emergenza economica<sup>54</sup>. In effetti, negli ultimi tempi la Corte costituzionale italiana ha svolto un ruolo fondamentale nel proteggere i diritti fondamentali, la cui rilevanza doveva essere reimpostata in seguito alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio<sup>55</sup>.

Il tema delle risorse disponibili non è estraneo alla giurisprudenza costituzionale, che a partire dagli anni '80 si è distinta per una serie di pronunce sul necessario bilanciamento tra le risorse finanziarie disponibili e le esigenze di garanzia dei diritti costituzionali a prestazioni positive; senza, tuttavia, assegnare a nessuna delle due un rango prioritario e prevedere la possibilità di sacrificare irragionevolmente l'una all'altra. Questo bilanciamento, come ogni altro, non può riguardare il livello essenziale del diritto, dal momento che scendere sotto una certa soglia significherebbe non tutelarlo più.

La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio pone la questione della sua forza giuridica, dando slancio a letture svalutative che subordinano la forza normativa dei diritti ai vincoli di bilancio. Di qui (come da più parti segnalato con preoccupazione) la possibilità di potenziali trasformazioni del modello di stato sociale garantito dal disegno costituzionale. Vediamo, dunque, come ha reagito la Corte costituzionale a questa sfida, utilizzando un'analisi per settori e non strettamente cronologica.

#### 4.1. Diritti pensionistici

La Corte costituzionale si è impegnata per dare significato giuridico al principio dell'equilibrio di bilancio e operare un bilanciamento con le altre norme costituzionali già nel 2012, sebbene l'applicazione del nuovo art. 81 Cost. fosse prevista solo a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. In ogni caso, il principio dell'equilibrio di bilancio aveva già valore cogente, per gli impegni presi dall'Italia sulla base dell'adesione all'Unione monetaria europea e degli altri accordi europei, come abbiamo avuto modo di vedere nella prima parte dell'articolo. Con la sentenza n. 264 del 2012, la Corte si trovava confrontata con la questione di legittimità costituzionale della interpretazione autentica di una norma che stabiliva le modalità di calcolo della pensione dei lavoratori che avevano trascorso all'estero (in Svizzera) la loro attività lavorativa,

<sup>54</sup> Sugli sviluppi a livello europeo si consenta il rinvio a S. BARONCELLI, *Long-Term vs Short-Term Perspectives: Adaptation, Stability and the Roles of the Constitutional Courts in the Management of the Euro Crisis in Germany and Italy*, in *Contemporary Italian Politics*.

<sup>55</sup> M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

totalmente o parzialmente. La disposizione denunciata stabiliva che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, dovesse essere ricalcolata e proporzionata, per ottenere lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia, nel medesimo periodo. La conseguenza di tale riparametrazione – giusta la quale i contributi versati in Svizzera sono quattro volte inferiori a quelli pagati in Italia - era, inevitabilmente, la riduzione dell'importo delle pensioni per le attività lavorative svolte in Svizzera.

La Corte sostiene la legittimità costituzionale di tale norma, evidenziando come la sua impostazione discenda dalle caratteristiche del sistema previdenziale, di tipo contributivo, che implica una corrispondenza fra risorse disponibili e prestazioni fornite. Essa individua nell'art. 81, 4° co. Cost., la fonte legittimante del sistema previdenziale; tale articolo, alla stregua di fondamento razionale del sistema, assicura la sostenibilità delle pensioni, vietando il riconoscimento imprevisto di vantaggi ad alcuni contribuenti che si traducano, per altri, in posizioni svantaggiose. La sostenibilità del sistema pensionistico assicura così il rispetto dei “principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali”<sup>56</sup>.

In questa prima sentenza del periodo di crisi il principio di solidarietà viene dunque ritenuto una conseguenza dell'equilibrio di bilancio, e non in posizione ad esso antagonista. Addirittura, esso garantirebbe il rispetto dei principi di eguaglianza e di proporzionalità fra contribuenti – coloro che hanno versato i contributi in Italia e coloro che li hanno versati in Svizzera -, evitando che si producano differenze di trattamento economico non previste. In realtà, in questo caso il principio di bilancio costituisce soltanto un documento contabile che vieta costi non previsti per legge e assicura la tenuta complessiva del sistema. La proporzionalità o sproporzionalità del sistema sarebbe una conseguenza dell'entità dei contributi versati nei due casi analizzati – in Italia e in Svizzera – mentre l'art. 81, 4° co., Cost. – che nella vecchia versione dell'art. 81 leggeva “Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte” – costituirebbe il riferimento razionale del sistema, da intendere in modo più rigido rispetto al passato, quando si ammetteva la possibilità che lo Stato si indebitasse emettendo buoni del Tesoro.

L'ampiezza del sindacato della Corte è apprezzabile se si considera che essa non compie una valutazione limitata alla violazione di un singolo articolo, bensì di tipo sistemico dei valori costituzionali toccati dalla questione: poiché essa è

<sup>56</sup> In diritto, par. 5.3. La sentenza richiama direttamente la sent. n. 172 del 2008, precedente al periodo della crisi economico-finanziaria.

“tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata”<sup>57</sup>.

La questione del calcolo delle pensioni costituisce uno degli argomenti di maggior peso nel quadro della crisi, considerate le riforme legislative introdotte; per questo la Corte se ne è occupata a più riprese. Nella sentenza n. 70 del 2015 la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la legge n. 214 del 2011 (c.d. manovra “Salva Italia”) che sospende nella misura del 100% e per un periodo di due anni la rivalutazione automatica delle pensioni di importo medio, ossia di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Tale sospensione – dichiara il supremo giudice – viola il diritto a ricevere un trattamento sociale adeguato, che discende dalla previsione degli articoli 36 e 38 Cost. È ben vero che l’art. 36, comma 1, si riferisce alla retribuzione, per la quale richiede il carattere di sufficienza, atto ad assicurare una vita libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia; ma tale principio si applica, per costante giurisprudenza costituzionale, anche ai trattamenti di quiescenza, previsti dall’art. 38, comma 2. Questi, difatti, non solo devono essere adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori, sulla base dell’art. 38 Cost., ma debbono essere intesi come retribuzione differita, ossia come proiezioni dello stipendio, collegati alla natura del lavoro prestato<sup>58</sup>. Ai trattamenti pensionistici si applica, quindi, la ratio che regola la rivalutazione delle retribuzioni, e in particolare il criterio di proporzionalità rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, oltre a quello di adeguatezza che li contraddistingue specificamente.

Di nuovo, i principi chiave utilizzati per dedurre l’eccezione di incostituzionalità sono quelli di ragionevolezza e di proporzionalità, che la Corte ritiene violati dalla sospensione della rivalutazione biennale. In base a giurisprudenza costante, infatti, tali criteri devono sussistere non solo al momento della pensione, ma anche in seguito, a causa dei mutamenti del potere d’acquisto della moneta. Ciò non significa, tuttavia, che debba esistere una eguaglianza automatica fra l’ammontare della pensione e l’ultimo stipendio; il legislatore possiede, infatti, una sfera di discrezionalità nel garantire, anche in modo graduale, i diritti pensionistici. Significa, invece, evitare il pericolo di uno scostamento “non sopportabile” fra l’ammontare delle pensioni e delle retribuzioni e il loro cambiamento nel tempo, in base a un principio di ragionevolezza<sup>59</sup>. In ogni

<sup>57</sup> In diritto, par. 5.4.

<sup>58</sup> Per la connessione fra retribuzione e pensione, la Corte rinvia alle sentenze n. 208 del 2014 e n. 116 del 2013.

<sup>59</sup> In diritto, par. 8. Vedasi la sentenza n. 226 del 1993.

caso, conclude la Corte, dai principi espressi nell'art. 36 Cost. discende la necessità di un adeguamento continuo e costante del trattamento pensionistico alle retribuzioni del servizio attivo<sup>60</sup>.

La originalità della sentenza sta nel riconoscere che i diritti economico-sociali di cui agli artt. 36 e 38 Cost. costituiscono espressione non solo del principio di solidarietà, espresso dall'art. 2 Cost., ma anche di quello di eguaglianza sostanziale, promanante dall'art. 3, co. 2, Cost. Si tratta di un'affermazione inusuale nella giurisprudenza costituzionale, che utilizza più frequentemente il primo comma dello stesso articolo, al fine di verificare se esistano situazioni di irragionevolezza.

I giudici distinguono nettamente il caso in esame da quelli simili presi in considerazione in precedenti sentenze. La Corte fa un lungo *excursus* su altri casi di leggi promulgate in tempo di crisi che sospendevano il godimento di alcuni diritti, concludendo che si tratta di casi oggettivamente diversi. Questo è il caso della legge n. 247 del 2007 che è passata indenne dal vaglio della Corte costituzionale, sebbene prevedesse la sterilizzazione della rivalutazione automatica per un anno. Si trattava, a dire della Corte, di pensioni di importo abbastanza elevato – erano, infatti, superiori otto volte al trattamento minimo INPS – e per questo dotate di maggiori capacità di sopportare la riduzione di valore causata dall'inflazione. La violazione del principio di eguaglianza, dunque, non si poneva, perché riguardava situazioni obiettivamente diverse, sia per il tempo – durata biennale e non annuale – e, soprattutto, per l'entità della pensione – elevata nel caso della legge n. 247 e modesta nella legge n. 214, più recente -. Sembra, dunque, chiaro che il principio di solidarietà, inteso come obbligo a contribuire a risanare il debito pubblico, valga soltanto per i soggetti con pensioni di importo elevato, e non per quelli di consistenza minore.

Nei vari passaggi delineati, la sentenza n. 70 rivela un palese *favor* per i diritti del lavoratore. Diversamente dai diritti pensionistici, il cui contenuto è delineato in dettaglio, la giustificazione dei vincoli economico-finanziari che hanno pesato sulla scelta legislativa non sono considerati sufficientemente rilevanti. Eppure era proprio dalla necessità di intervenire nel momento dell'emergenza finanziaria da cui aveva preso spunto la legge censurata, tanto che essa esplicitava il suo intento nel garantire il rispetto “degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria” e nel rafforzare “la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo”,

<sup>60</sup> La Corte rinvia ad alcune sentenze precedenti alla crisi economico-finanziaria, come la sentenza n. 501 del 1988 e la sentenza n. 30 del 2004.

stabilendo alcuni principi, quali quello di equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale<sup>61</sup>. Invece, la Corte ritiene che tali indicazioni siano generiche, poiché non è sufficiente richiamare la grave situazione finanziaria; occorre che emerga dal contenuto della legge la necessità di sacrificare il diritto a una prestazione previdenziale adeguata a causa del prevalere di esigenze finanziarie. Tale valutazione, in effetti, manca; la legge è priva della documentazione tecnica attestante le maggiori entrate che deriveranno dalla manovra adottata, che costituisce il supporto tecnico dell'operare dell'art. 81 Cost.<sup>62</sup>. Tuttavia, alcuni autori hanno dubitato della reale necessità di tale documento in questo caso, data la palese incisività della manovra finanziaria e la libertà dei fini dell'attività politica<sup>63</sup>.

Insomma, la sentenza pare muoversi nel solco della giurisprudenza precedente, senza considerare la nuova rilevanza assunta dall'art. 81 Cost. nella grave crisi economica, differenziandosene però per gravità di conseguenze; sono lasciate in disparte le pur gravi e improrogabili necessità di contenimento del deficit di bilancio, che avevano costituito la giustificazione dell'approvazione della legge. È vero che la modifica dell'art. 81 Cost. al momento della decisione non era ancora in vigore, ma le necessità di tenere i conti in ordine erano cogenti, come conseguenza dell'adesione all'Unione monetaria europea, tanto è vero che, in seguito ad essa, lo Stato si è trovato nella difficile situazione di dover restituire le somme che erano state decurtate, rinunciando a un risparmio di spesa in materia previdenziale permanente (quindi anche successivo al 2018) stimato intorno a vari miliardi l'anno, al netto delle imposte<sup>64</sup>. Ed è su questo punto che si appuntano le maggiori critiche della dottrina, perché la sentenza n. 70, diversamente, come vedremo, da altre sentenze coeve, in particolare della sent. n. 10 del 2015, ha un effetto retroattivo, gravando oltremodo sui conti pubblici.

<sup>61</sup> Art. 24, Legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

<sup>62</sup> Tale documentazione tecnica è prevista dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, dal titolo "Legge di contabilità e finanza pubblica".

<sup>63</sup> È proprio su questo punto che si incentrano le maggiori critiche della dottrina. Alcuni autori rilevano come non sia necessaria una giustificazione nella legge, data la libertà della politica, e ritengono inconsistente l'obiezione apportata dalla Corte, considerando che essa ha gli strumenti per acquisire informazioni dalle autorità governative. Cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015, 4, e A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Rivista AIC*, 2015, 4. Per una lettura positiva, si rinvia invece a G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015, 4.

<sup>64</sup> Sui risparmi di spesa a cui avrebbe portato il blocco delle pensioni, cfr. E. MORANDO, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in *federalismi.it*, n. 10/2015, 4-5. Questo calcolo è basato sulla relazione tecnica allegata al disegno di legge sia originaria sia dopo il passaggio alla seconda Camera.

La Corte, effettuando il bilanciamento fra i diritti a una prestazione sociale e l'equilibrio economico-finanziario, riconosce il pieno diritto di ricevere una pensione adeguata, ma non afferma una generale prevalenza dei diritti pensionistici sul principio di equilibrio di bilancio; richiede al legislatore elementi sufficienti per giustificare l'incisività di tale grave misura e ritiene che, nel caso di specie, manchino. In conclusione, la lettura della sentenza rivela la preoccupazione di non rendere il principio dell'equilibrio di bilancio una specie di super valore costituzionale in grado di prevalere su diritti previsti in Costituzione ogniqualvolta questi comportino spese che modifichino gli obiettivi macroeconomici da raggiungere.

Di poco posteriore è la sentenza n. 178 del 2015, con la quale la Corte affronta la disciplina normativa che, per motivi di stabilizzazione finanziaria, vieta gli aumenti dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici e stabilisce il blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego<sup>65</sup>. In questa decisione, la incostituzionalità è dichiarata solo nei confronti del blocco della contrattazione collettiva, non per il divieto degli aumenti economici. Infatti, solo nel primo caso la misura è divenuta di tipo strutturale, a causa delle numerose proroghe normative intervenute; non invece nei confronti della sospensione dei trattamenti economici, la cui applicazione era limitata ad un ambito temporale circoscritto. Ed è proprio nel carattere duraturo e non eccezionale della misura legislativa che è stato individuato il *vulnus* che ha portato alla dichiarazione di incostituzionalità, per contrasto con il principio di libertà sindacale, espresso dall'art. 39, primo comma, Cost.

Mentre è ragionevole sospendere alcuni diritti in modo temporaneo, per venire incontro agli obblighi di risanamento economico, altrettanto non si può dire delle misure che acquisiscono una natura stabile, poiché queste minano in modo inequivocabile il principio di libertà sindacale e l'autonomia negoziale che ad esso è intrinsecamente legata. In tal modo, il contenuto della sentenza si lega a quel filone di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha fatto salvi gli interventi legislativi di riduzione dei trattamenti pensionistici dei lavoratori portoghesi, proprio in ragione del limitato lasso temporale in cui erano applicati<sup>66</sup>. L'eccezionalità della situazione finanziaria giustifica, infatti, una riduzione dei salari e delle pensioni, qualora tale intervento sia di

<sup>65</sup> D.l. del 31 maggio 2010 n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

<sup>66</sup> CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, ricorsi n. 62235/12 e 57725/12, *António Augusto Da Conceição Mateus contro Portogallo*, e *Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo*.

carattere temporaneo; solo a tali condizioni la riduzione dei diritti lavorativi e pensionistici non costituisce un carico sproporzionato ed eccessivo<sup>67</sup>.

Il secondo punto di rilievo della sentenza è da individuare nella sua illegittimità costituzionale “sopravvenuta” che ne fa decorrere gli effetti a partire dalla data della sua pubblicazione. Ciò significa che la norma sindacata non era illegittima al momento di entrata in vigore, ma lo è diventata successivamente, per eventi, fatti o norme che ne mettono in discussione la costituzionalità. Di conseguenza, la censura colpisce non la disposizione che ha determinato il primo blocco – il d.l. 78/2010 – ma quelle che sono intervenute dopo - d.l. 98/2011, l. 147/2013 e l. 190/2014 - e che hanno trasformato la misura da temporanea in strutturale. Se è agevole comprendere la ragione sostanziale di questa decisione – evitare conseguenze finanziarie non previste per il passato -, essa solleva qualche perplessità dal punto di vista tecnico per quanto riguarda la decorrenza degli effetti, dato che escluderebbe dal suo raggio di incidenza proprio il giudizio *a quo*, che aveva originato il giudizio. L’insorgere della questione davanti alla Corte costituzionale implica, infatti, l’esistenza di un contrasto in corso fra norma oggetto del giudizio e disposizione costituzionale; fatto che viene negato dalla sentenza in commento<sup>68</sup>.

Da ultimo, nell’ambito dei diritti dei lavoratori e pensionistici, è stata depositata la sentenza n. 250 del 2017, che conferma l’evoluzione giurisprudenziale fin qui descritta. In questo caso, si dibatteva della legittimità costituzionale del d.l. n. 65 del 2015, nella parte in cui stabiliva una nuova disciplina normativa sulla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013, che era esclusa per le pensioni di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS. La rivalutazione automatica delle pensioni di importo totale fino a tre volte il trattamento minimo INPS, invece, restava inalterata,

<sup>67</sup> Sulla giurisprudenza portoghese e il rapporto con quella italiana, rinviamo a D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2016. Riportiamo qui di seguito i passaggi cruciali della sentenza: “28. *In these circumstances, it was not disproportionate to reduce the State budget deficit on the expenditure side, by cutting salaries and pensions paid in the public sector, when no equivalent cuts were made in the private sector (see Koufaki and Adedy, cited above, §§ 43-47). Moreover, since the legislator remained within the limits of its margin of appreciation and previous measures involving “remuneratory reductions” contained in the State Budget Act for 2011 had proved to be insufficient, it is not for the Court to decide whether better alternative measures could have been envisaged in order to reduce the State budget deficit (see Koufaki and Adedy, cited above, § 48).*”

29. *In the light of the exceptional economic and financial crisis faced by Portugal at the material time and given the limited extent and the temporary effect of the reduction of their holiday and Christmas subsidies, the Court considers that the applicants did not bear a disproportionate and excessive burden*”.

<sup>68</sup> Per questo motivo, la sentenza solleva le critiche di molti autori. Cfr. ad es. A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più “sregolata” dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione Giustizia*, luglio 2015, 2. Egli ritiene che la questione sarebbe da considerare manifestamente infondata o, anche, inammissibile, data l’inesistenza del vizio.

mentre per le pensioni di importo intermedio erano previste decurtazioni in misure percentuali decrescenti.

Diversamente dalla legge “Salva Italia”, il decreto legge in oggetto realizza un bilanciamento non irragionevole fra le esigenze di finanza pubblica e i diritti dei pensionati ad una pensione adeguata. Infatti, argomenta la Corte, la decurtazione è parziale e temporanea. Inoltre, la ragione del risparmio all'erario statale perseguita dalla norma è descritta e giustificata in modo accurato, così come rileva dalla relazione tecnica e dalla verifica delle quantificazioni allegate al disegno di legge di conversione del decreto.

Nell'ambito dei diritti lavorativi e pensionistici, la Corte sembra, dunque, delineare un percorso interpretativo coerente, con qualche scossone iniziale e sacrificando alcuni crismi tradizionali relativi all'efficacia delle proprie sentenze. La Corte cerca, infatti, di contemperare i diritti pensionistici con i bisogni di operare un risparmio consistente della spesa pubblica, costruendo però una recinzione a vantaggio delle pensioni medio-basse. La scelta di mantenere la retroattività della decisione che dichiara la incostituzionalità di parte della legge “Salva Italia”, a costo di far gravare su tutti i contribuenti l'applicazione della stessa, solleva perplessità, anche in ragione del diverso ragionamento seguito in una sentenza di poco precedente, la n. 10 del 2015, che riesce a far stare in equilibrio i due principi, in ragione della situazione di emergenza che si è creata sul piano europeo, come vedremo nel paragrafo che segue.

#### **4.2 Tassazione e irretroattività delle pronunce di accoglimento**

La sentenza n. 10 del 2015, cui si è appena accennato, rappresenta una svolta nella giurisprudenza costituzionale, per la modulazione temporale degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità. La Corte, infatti, accoglie la questione di legittimità, ma limita fortemente gli effetti temporali della sentenza, evitando che le conseguenze finanziarie che ne derivano inficino l'art. 81 Cost., causando altresì un danno agli strati di popolazione più vulnerabili. La vicenda è nota ai più. Il legislatore con decreto legge aveva introdotto misure urgenti per incrementare la crescita economica, la competitività e la stabilità fiscale, addossando alle compagnie petrolifere una tassa aggiuntiva sui redditi<sup>69</sup>. La tassa aveva una finalità “etica”, in quanto il decreto prevedeva l'attivazione di un fondo destinato agli acquisti di generi alimentari e al pagamento di bollette per le persone disagiate, finanziato dai proventi della tassa sulle compagnie petrolifere<sup>70</sup>. Da qui la pittoresca denominazione di “Robin Hood tax” attribuita alla tassa dallo stesso ministro proponente.

<sup>69</sup> D.l. n. 122 del 2008, “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”.

<sup>70</sup> Il decreto, quindi, aveva l'intento di sottrarre ai produttori e venditori di petrolio i margini di guadagno in più che si erano procurati a causa della congiuntura economico-finanziaria negativa: le



Le motivazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 51 Cost. sono varie. Innanzitutto, si lamenta la mancanza di un ambito temporale specifico di applicazione: l'addizionale è uno strumento non eccezionale, ma permanente, che va ben al di là della necessità temporanea di ridistribuire il reddito in tempo di crisi. In secondo luogo, il tribunale lamenta l'inesistenza di un meccanismo che assicuri che la nuova tassa non si traduca in un aumento dei prezzi per i consumatori. Quest'ultima evenienza è considerata in modo particolarmente negativo, poiché sconfessa l'obiettivo che il decreto stesso mirava a raggiungere, ossia una maggiore equità, tacciandolo di inadeguatezza e irragionevolezza<sup>71</sup>. Un'ultima censura riguarda il tipo di addizionale, che non riguardava i profitti percepiti in più dalle compagnie, ma l'intero reddito dell'impresa. L'atto normativo viene dunque dichiarato illegittimo costituzionalmente per i profili riguardanti la "ragionevolezza e la proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito"<sup>72</sup>.

Ma la vera novità della sentenza, che la fa definire un vero punto di svolta, è costituita dalla limitazione degli effetti dell'accoglimento ai soli fatti futuri. La possibilità che la Corte potesse modulare nel tempo gli effetti delle sentenze era stata per lo più esclusa dalla dottrina, sulla base del principio di retroattività degli effetti delle sentenze della Corte, previsto dall'art. 136 Cost., e puntualizzato dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, sull'accesso incidentale al giudizio di costituzionalità<sup>73</sup>. La Corte, invece, avoca a sé il potere di bilanciare i valori costituzionali e graduare gli effetti temporali delle sentenze di accoglimento, al fine di evitare che la retroattività possa ledere principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti sarebbero irrimediabilmente violati. Tale sarebbe il caso dell'art. 81 Cost., se la pronuncia di accoglimento avesse effetto retroattivo, poiché la restituzione della tassa già versata determinerebbe gravi squilibri finanziari che lo Stato dovrebbe sopportare e giustificare nei confronti degli altri Stati membri dell'Unione europea, data la nuova versione rafforzata dell'art. 81 Cost.

L'attività di bilanciamento che la Corte compie non è, naturalmente, libera, ma deve attenersi a un criterio di stretta proporzionalità, che sussiste in pre-

compagnie avevano aumentato i prezzi a causa del rialzo del petrolio ma poi non li avevano ridotti proporzionalmente come dovuto, quando il prezzo del petrolio era sceso.

<sup>71</sup> Il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, sebbene previsto dal decreto, non era considerato sufficiente a garantire l'aumento dei prezzi al consumo, perché difficile da controllare.

<sup>72</sup> In diritto, par. 6.5.3.

<sup>73</sup> Sugli atteggiamenti della dottrina nei confronti della sentenza, cfr. A. ANZON DEMMIG, *Elogio della sentenza n.10 del 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 2. L'autrice ricostruisce le posizioni dottrinarie sul punto, soffermandosi sulla novità della sentenza, e definendola "rivoluzionaria".

senza della necessità di tutelare principi costituzionali che sarebbero danneggiati senza soluzione da una pronuncia retroattiva e dal fatto che la irretroattività sia limitata a quanto strettamente necessario a garantire il bilanciamento stesso<sup>74</sup>. In ogni caso, specifica la Corte, questa decisione rientra appieno nel suo compito istituzionale, di assicurare il rispetto dei valori costituzionali intesi in senso unitario; proprio perché è compito dei giudici costituzionali valutare in modo complessivo i principi costituzionali, senza focalizzarsi esclusivamente sul significato di specifici e singoli diritti.

#### **4.3 Disabilità, istruzione e nucleo fondamentale dei diritti sociali**

Di notevole interesse risulta la sentenza n. 275 del 2016, dove i diritti degli studenti disabili a usufruire del servizio di trasporto scolastico sono riconosciuti anche in mancanza di una fonte finanziaria sicura nel budget regionale annuale. Viene, così, dichiarata illegittima costituzionalmente la legge regionale abruzzese ove il contributo è previsto solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa», facendo così dipendere il diritto in oggetto da una decisione sulla gestione contabile regionale, dal contenuto incerto. Il diritto all'istruzione dei ragazzi disabili è espresso dall'art. 38 Cost.; spetta così al legislatore, anche regionale, garantire che tale diritto sia assicurato in modo concreto e non si risolva in una mera affermazione di principio priva di contenuto reale.

La pronuncia si segnala per aver riconosciuto un limite all'intervento legislativo, che si identifica nel livello essenziale delle prestazioni dovute. La Corte costituzionale, nel bilanciare il diritto costituzionale a ricevere prestazioni sociali e le necessità di risparmio scaturenti dall'art. 81 Cost. privilegia il primo. Infatti, una volta che il principio è stato riconosciuto normativamente, non può essere condizionato finanziariamente. La Corte afferma questo principio con forza, criticando l'atteggiamento inerte sia della Regione sia della Provincia. Le parole che essa usa per chiarire il giusto rapporto fra diritti sociali ed equilibrio di bilancio sono inequivocabili e, si presume, costituiranno il punto di riferimento obbligato della futura giurisprudenza sui diritti sociali: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>75</sup>.

Si tratta di un'affermazione certamente condivisibile, in quanto tali diritti attengono al nucleo più sacro dei valori voluti dai padri costituenti, quello dei diritti inviolabili, che sono tanto più importanti in quanto riguardano il diritto

<sup>74</sup> In diritto, par. 7.

<sup>75</sup> In diritto, par. 11. Sul tema, approfonditamente, cfr. 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 *Consulta online*, 2017, 1, 4.

allo sviluppo alla personalità sociale, fisica e culturale di minori affetti da handicap, ossia di soggetti particolarmente vulnerabili. La mancanza di aiuti *ad hoc* causerebbe loro un danno irreparabile, con una palese violazione dei principi fondamentali della Costituzione, *in primis* quello di dignità, di eguaglianza e di solidarietà.

Si tratta di una affermazione di portata generale, idonea potenzialmente a operare come regola di sistema in tutti i casi in cui esigenze di attuazione dei diritti costituzionali ed esigenze finanziarie dovessero porsi in contrapposizione. Dall'inversione del rapporto di condizionamento tra diritti e bilancio sembra conseguire che sia costituzionalmente doveroso non tanto il rispetto dell'equilibrio di bilancio, ma l'erogazione delle prestazioni in cui si sostanzia il nucleo incompressibile dei diritti.

A partire dalla garanzia dei diritti, vanno costruiti i bilanci pubblici, destinando ad essi obbligatoriamente tutte le risorse necessarie affinché le amministrazioni pubbliche assolvano ai propri doveri costituzionali. In questa direzione possono leggersi le sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016 che hanno colpito le leggi di bilancio piemontesi per il 2013 e 2014 perché non destinavano alle province risorse adeguate a far fronte alle funzioni loro conferite o delegate dalla regione stessa (gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate). Secondo la Corte, tale drastico ridimensionamento, ammontante addirittura al 67%, incontra dei limiti: infatti, non si può rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite, soprattutto in un sistema di finanziamento, come quello italiano, che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni. Occorre, quindi, un'ideale istruttoria utile a convalidare la compatibilità delle riduzioni finanziarie con il generale equilibrio dei bilanci che fanno parte del consolidato pubblico. In mancanza, come nel caso in questione, si determinerà una violazione costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 97 e 119 Cost.

### **5. Brevi considerazioni finali**

L'analisi svolta, per quanto necessariamente sintetica, ha tentato di porre l'accento su alcuni degli effetti indotti dai vincoli europei di bilancio sul testo costituzionale, trascurandone consapevolmente altri di non minor rilievo. Al termine di questo percorso, pare opportuno trarre alcune, pur provvisorie, conclusioni.

Per quanto l'impatto delle regole europee su quelle interne, anche di natura costituzionale, rappresenti una conseguenza ben nota dell'appartenenza all'Unione europea, la vicenda dei vincoli di bilancio segna un significativo balzo in avanti nel processo di graduale cessione della sovranità nazionale in favore delle istituzioni europee. Per la prima volta ad essere incisa profondamente è la sovranità costituzionale, negli aspetti della revisione costituzionale

e della tutela dei diritti sociali. Certo, non si nega che nel primo caso possa trattarsi di una vicenda isolata (e quindi non di una vera e propria “trasformazione”) e che nel secondo le “trasformazioni” siano ancora potenziali e controverse, in ogni caso è parso interessante evidenziarne il significativo impatto sul tessuto costituzionale.

Per la prima volta, le regole europee hanno fortemente condizionato l’attivazione, i contenuti e i tempi della funzione di revisione costituzionale. Per quanto si sia svalutato la portata di tali condizionamenti, negandone la natura giuridica, le regole Fiscal compact, come mostrato, difficilmente avrebbero potuto essere trasposte nell’ordinamento nazionale senza il coinvolgimento del livello costituzionale, pena il difficile superamento del sistema di controllo giurisdizionale previsto. La funzione di revisione costituzionale, potere tradizionalmente rimesso alle determinazioni delle forze politiche rappresentate in Parlamento, viene, così, per la prima volta piegata alle esigenze poste dal processo di integrazione europea.

Altrettanto significativo è parso, poi, il potenziale impatto dei vincoli europei di bilancio sulla tutela dei diritti costituzionali a prestazioni positive. In particolare, l’introduzione del principio dell’equilibrio di bilancio nel testo costituzionale ha aperto la questione – ancora aperta e suscettibile di ulteriori sviluppi – della sua forza giuridica nel bilanciamento con le esigenze di tutela dei diritti.

Non si tratta, tuttavia, di trasformazioni prive di resistenze, manifestate dallo stesso testo costituzionale e dal suo principale interprete, il giudice costituzionale. Di qui, da un lato, un legislatore costituzionale attento a non tradire la forma, lo stile e la necessaria stabilità del testo costituzionale; dall’altro lato, una Corte costituzionale decisa ad affermare la prevalenza dei diritti incompromissibili sulle esigenze di bilancio, che non possono comprometterne la doverosa erogazione.

I futuri sviluppi normativi e giurisprudenziali ci diranno se le “trasformazioni” saranno destinate ad affermarsi rispetto alle “rigidità” evidenziate: quello che è certo è l’enorme impatto del processo di integrazione europea anche sulle funzioni più legate alla struttura costituzionale fondamentale degli Stati membri e, quindi, alle loro identità nazionali.